

以公共政策介入手段扶持新聞業 存續與發展：平台問責途徑與 公共預算途徑的跨國比較*

羅世宏**

摘要

新聞產業的商業模式因數位平台壟斷、新聞消費行為改變與廣告收入減少而崩壞。這不僅是新聞業生存的經濟問題，更是攸關民主正當性的政治問題。本文認為，僅靠新聞業自身的數位創新與轉型無法解決這個危機，政府必須透過公共政策介入。本文提出兩種解決途徑：平台問責與公共預算。除了進行跨國比較外，本文還評估這兩種途徑各自的方案，分析優劣，並探討跨國實踐經驗對臺灣新聞政策的啟示。

關鍵詞：公共政策介入、公共預算途徑、平台問責途徑、新聞業危機、新聞業補助政策、新聞議價

* 本文係國家科學及技術委員會專題研究計畫「平台資本主義及其不滿：線上服務提供者管制政策之比較研究」(MOST 108-2410-H-194-080)及「平台資本主義及其不滿：線上服務提供者管制政策之比較研究(II-III)」(MOST 109-2410-H-194-011-MY2)的部分研究成果。作者感謝匿名審查人和編委會的審查建議。特別致謝林照真、王立達、許曉芬、陳衍任、Victor Pickard 等人分享的資料與見解。

** 羅世宏為國立中正大學傳播學系暨電訊傳播研究所教授。E-mail: shihung.lo@gmail.com。
投稿日期：2022/11/21；通過日期：2023/05/02

壹、新聞崩壞，何以民主？

「一旦我們不再擁有自由新聞業，任何事情都可能發生。極權主義或任何其他獨裁統治之所以成為可能是因為人們不知情。如果你不知情，你怎麼能有意見？如果每個人都對你撒謊，結果不是你相信謊言，而是沒有人再相信任何事情。」（Arendt, 1978）

「新聞業危機，等同於民主危機。」（Lippmann, 1920/2008）

本文立論是當前新聞業危機無法透過新聞媒體自身的數位創新與轉型途徑獲得有效改善，亟需各國政府以適當公共政策介入。隨著各國政府近年來愈見積極地摸索各種公共政策介入手段，本文企圖梳理應對新聞業危機的兩種主要途徑，一是平台問責途徑，二是公共預算途徑。除了進行跨國比較之外，也將評估這兩種途徑各自包含的幾種可能方案，分析其中的利弊得失，並且討論跨國實踐經驗對臺灣新聞業政策的意涵。

誠如華特·李普曼（Walter Lippmann）百年前指出的，「新聞業危機，等同於民主危機。」當代新聞業危機，不只是一個新聞業本身能否存續的經濟問題，更是一個關乎民主的政治問題。然而，作為一種公共財（public goods），質量均優的新聞與多元觀點無法單獨（或不再可能）透過商業機制產生與維繫，迫切需要的是公共政策介入與公共資源挹注，正如教育、醫療、治安、消防與國防等公共財，無法倚賴市場機制提供（UNESCO, 2022）。因此，當下至為迫切的是如何以公共政策等制度性手段介入扶持新聞業存續與發展？如何不只是為了救新聞業而救新聞業，而是透過適當的公共政策介入，再造新聞業成為更獨立、更專業、更民主、更多元且更能對公眾負責的自由新聞業？

長期以來，富裕國家及開發中國家同樣陷入新聞業危機，COVID-19 疫情更讓新聞業處境雪上加霜。全球報紙廣告收入從 2007 年起持續下滑，當年度為 1,130 億美元，下降至 2022 年的 226 億美元（Navarro, 2023）。以美國為例，自 2000 年以來，新聞記者人數已減少 60%，多達 1,800 個社區失去當地報紙；疫情以來，情況更形惡

化：36,000 名記者遭資遣、減薪或被迫放無薪假。2008 至 2018 年間，美國報紙收入減少超過 230 億美元（Rebuild Local News, 2020）。

臺灣新聞業處境同樣不容樂觀。根據 Google 委託埃森哲管理諮詢公司（Accenture）所做的調查，儘管臺灣的新聞消費者總數增加（從 2017 年的 1,640 萬人成長為 2021 年的 1,670 萬人）、新聞消費量增加（50% 民眾自認五年內的新聞消費量增加、41% 自認五年內的新聞消費量持平），儘管臺灣整體廣告市場成長（從 2003 年的 729 億元增加至 2020 年的 817 億元），但臺灣新聞業的發行和廣告營收在 2005 年創下高峰（320 億臺幣）後即開始急遽下降，2020 年總營收只剩 157 億臺幣，相當於在 2003 至 2020 年的 17 年間減少了 47%。同一期間，報紙的印刷廣告收入從 136 億元降至 43 億元，雜誌印刷廣告營收從 104 億元降至 11 億元（埃森哲管理諮詢公司，2021）！

另一份由文化部補助、雜誌公會委託劉昌德等人執行的調查報告《數位平台對出版業新聞媒體之影響》也有類似發現：與十年前相比，臺灣報業的發行人數與營收都近乎減半：發行人數減少 51.2%、營收衰退 46.6%；新聞工作者人數也因為縮編而銳減 22.6%（徐子苓、王孟倫，2022 年 10 月 16 日）。

另一方面，幾乎沒有例外的是，在全球新聞業危機當中，地方新聞業受創最重。「新聞沙漠」（news deserts）現象快速在美國各地擴散，導致地方公共議題缺乏報導，地方政府與議會少有人監督，民主參與、社區凝聚乃至於公民之間的對話難以維繫（Rubado & Jennings, 2020），透過社群媒體傳播的不實訊息趁虛而入，導致美國民主政治陷入嚴重危機（Shaker, 2014）。

根據皮尤研究中心（Pew Research Center）的報告，美國地方報紙在 2007-2008 年金融風暴至今已流失 4 萬個（相當 57%）工作機會。從 2008 至 2020 年的 12 年間，即使新興網路媒體為新聞產業增加約 1 萬個工作機會，亦無法填補報紙新聞工作流失趨勢（Pew Research Center, 2021）。另一方面，地方新聞業的重要性難以取代，民調顯示美國民眾信任地方新聞媒體更甚於全國性新聞媒體：44% 的人信任地方新聞媒體，只有 27% 的人表示信任全國性新聞媒體（Fioroni, 2022）。

臺灣地方新聞業在 2000 年仍屬活躍，例如《聯合報》有五十個以上的地方分版，《中華日報》有九個臺南地方新聞版面，《民眾日

報》與《臺灣時報》各有六個與五個高雄版（馮建三，2022年5月13日）。但新聞業危機悄然而至，《中國時報》在2001年裁撤中南編輯部，之後又於2008年6月宣布裁員500人以上，並且取消印行該報在各地的地方分版。2004年至2008年間，我國新聞局曾經補助《小地方》社區新聞網，堪稱公共資金支持、獨立運作的初探模式，可惜後因新聞局裁撤而無以為繼。

近期的狀況更形惡化。由於新聞業營收下滑，臺灣媒體愈來愈依賴中央及地方政府的標案收入。臺灣媒體觀察教育基金會統計近三年中央與地方政府採購案資料發現，地方政府多為國民黨執政，其媒體預算採購對象以TVBS、東森居多，而中央政府機關預算則集中在三立、民視。若無法有效遏制這種媒體依賴政府標案的情況，坐視政府長期透過標案選擇性地提供資金給媒體，或將影響新聞媒體的獨立性與公正性（唐筱恬，2022年10月14日）。

另根據臺灣新聞記者協會與臺灣媒體觀察教育基金會2021年發布的調查報告《2020臺灣媒體工作者權利受害紀錄》發現，臺灣新聞媒體工作者覺察到的前三大威脅來源為「來自媒體老闆的壓力」（占30.1%）、「工作不穩定性」（占25.3%）、以及「來自政府機關的壓力」（占23.8%），特別是「不管是中央或地方，哪個政黨執政，都會發生以『業配』為威脅線上記者的情況」，而且「多數媒體的記者員額遭到再三裁減，如果有同事請假加上輪休，會出現『1個記者需要防守看顧1到2個縣市的新聞』、『1個人跟同1個集團下的2個不同電視臺連線』等人力困窘的情況」，影響報導品質甚鉅（李秉芳，2021年4月21日）。

政府標案、業配的常態化，已使媒體理應監督政府的關係產生質變。2018年12月爆發的「花蓮縣政府收買媒體案」是其中最明顯的例子！花蓮縣政府發包25個縣府媒體採購案，得標者皆為媒體駐地記者，每名承包標案的記者在七個月內獲得臺幣14萬至46萬餘元不等的酬勞，工作內容為「回繳與縣長施政相關的報導文章和影音檔案」。值得注意的是，涉事記者包括十多家主流電子與平面媒體（〈避風頭？收受花蓮王標案名單曝光 涉案記者紛紛離職〉，2018年12月19日）。

從全國性新聞媒體到地方新聞媒體，新聞專業性與獨立性崩壞至此，又何以善盡監督公共政策、問責政治權力的民主責任？

貳、媒體商業模式崩解，需要公共政策介入

面對二十世紀以來最嚴重的危機，新聞業本身的因應策略主要是以數位轉型為手段，希冀增加新的收入來源，包括設置旨在增加訂閱收入的「付費牆」（paywall）、力求增加數位廣告（包括原生廣告）收入，還有開發多元收入來源，包括舉辦活動、電子商務、發展會員制、爭取慈善基金會捐款或群眾募資……等多元收入來源。

以美國《紐約時報》和英國《衛報》這兩份百年大報為例，其數位轉型的成功經驗，最為人津津樂道。2011 年開始啟用付費牆的《紐約時報》，歷經長達十年的數位轉型後，成效已經顯現：2020 年第二季，它的數位（含訂閱與廣告）收入首度超過實體（含紙媒訂閱與廣告）收入，前者為 1.85 億美元，後者為 1.75 億美元（羅世宏，2021 年 10 月 12 日）。

2020 年對《衛報》也意義重大：相較於前一年，來自全球的數位付費訂戶和定時定額捐款者，已從 63.2 萬人增加至 90 萬人以上。2020 年在疫情肆虐與廣告收入衰退導致英國新聞業普遍陷入財務困境之際，《衛報》全年營收轉虧為盈。若把《衛報》當年度來自全球 180 國家、150 萬名讀者的自願捐款視為數位付費訂閱收入，那麼該報營收已有 59% 來自數位付費訂閱收入，大幅超過紙媒訂閱與廣告收入（羅世宏，2021 年 10 月 12 日）。

然而，《紐約時報》與《衛報》在數位訂閱與會員贊助方面的成功經驗，現今大多數新聞媒體恐怕難以複製。根據 Pew Research Center（2019）的調查發現，只有 14% 的人在過去一年曾為地方新聞付費。

雖然廣告與付費訂閱仍為當前新聞業的兩種主要財源（Zandt, 2022），但大部分商業報紙採取付費牆模式恐傷及讀者點閱流量，又因數位廣告平台分潤機制不公平與不透明，難以彌補傳統廣告的流失。另一方面，新聞媒體的網路閱聽眾雖然成長幅度不小，但卻難以轉化為廣告收益。美國新聞媒體聯盟（News Media Alliance）執行副主席 Danielle Coffey 即指出，在過去十年間，新聞媒體網路流量成長十倍，但廣告收入卻減半（Donovan-Smith, 2022, June 12）。

不少學者認為，以廣告為主要財源的商業模式已經崩解，商業新聞媒體前景黯淡幾乎已成定局（McChesney & Nichols, 2010; Pickard,

2020)。

Google (以及同一母公司 Alphabet 旗下的 YouTube) 與 Facebook (以及同一母公司 Meta 旗下的 Instagram) 共同席捲美國 70% 以上的數位廣告市場 (Karr & Aaron, 2019)，而它們在澳洲、臺灣、英國或德國的數位廣告市場占有率甚至高達八、九成！表面上看來，數位平台廣告收入持續增加，新聞媒體廣告收入不斷減少，是在同一期間內穩定發展的兩個趨勢。然而，吾人很難得到新聞業是「受害者」、數位平台是「加害者」的明確與直接證據，而且也無法自動導出數位平台應承擔大部分的新聞生產成本，以挽救新聞業面對的危機的結論。

這個混沌難解的現象，正是當前新聞媒體與數位平台的關係如此糾結的根本原因。

一方面，新聞媒體似乎難以斷絕它們和數位平台的合作關係，無法割捨數位平台對新聞媒體網站的導流效果與廣告分潤利益。如前所述，儘管民眾的新聞消費不減反增，但一項針對 893 名臺灣民眾的調查指出，31% 的網路新聞消費者透過如 Google News 等新聞聚合服務，22% 透過 Facebook 等社群媒體平台，直接造訪新聞媒體網站的消費者僅占 22% (埃森哲管理諮詢公司，2021，頁 9)。另一針對 532 位受訪者的調查發現，在使用新聞聚合服務的讀者中，有 72% 使用 Yahoo 奇摩新聞，69% 使用 LINE 新聞，54% 使用 Google News；在透過社群媒體接觸新聞的使用者中，88% 使用 Facebook，75% 使用 LINE，37% 使用 Instagram (同上引，頁 9)。2021 年臺灣前八大新聞網站的每月訪客流量超過 4.39 億人次，其中 54% 來自搜尋引擎如 Google、Yahoo 奇摩的導流 (referred traffic)，直接造訪新聞媒體網站的流量僅占 26%。社群媒體也在新聞網站導流上扮演要角，占臺灣八大新聞網站流量的 13%；其中，《ETtoday 新聞雲》的流量有 23% 來自社群媒體 (同上引，頁 21)。

另一方面，新聞媒體逐漸不滿與數位平台的「合作」關係，因為它們發現在最好的情況下能夠帶給它們的是充滿不確定性的未來，數位平台雖然讓新聞媒體得以觸達更廣大的閱聽眾，但新聞媒體也為此付出了品牌喪失、無法掌握閱聽人數據和大部分廣告營收遭數位平台襲奪的代價 (Bell & Owen, 2017)。

就廣告競爭力與分潤而言，由於數位平台併購許多廣告技術與數據分析的中間商 (Papaevangelou, 2023)，掌握關鍵的程序化廣告的

自動化投放技術（automating with programmatic advertising），得以透過控制大量使用者數據而操作比傳統廣告更加精準有效的微定向廣告（microtargeting），因此在與新聞媒體的數位廣告競爭上佔據著無可匹敵的優勢，也讓新聞媒體在這種相對不平等、不透明的廣告合作關係中處於不利地位，但同時它們對數位平台的依賴程度又愈來愈深（Nielsen & Ganter, 2018）。英國的調查顯示，新聞媒體從平台分潤得到的廣告收益，大約只相當於廣告主投放金額的 51%（Radsch, 2022）。換言之，新聞媒體貢獻內容，提供媒體的展示型廣告版位（display ads），卻只得到勉強過半的收益。

數位平台通常宣稱它們從新聞媒體內容獲得的利益有限：Facebook 宣稱其動態消息（News Feeds）中只有 4% 是新聞，Google 也宣稱它在澳洲的搜尋結果只有 1% 與新聞時事有關（Southern, 2020, September 7）。相反地，它們慣於宣稱兩者合作關係中獲益的一方是新聞媒體，例如 Facebook 宣稱在 2020 年 1 至 5 月它「免費」導流至澳洲新聞媒體網站的點擊次數達 23 億次，相當於 2 億澳幣的價值（Southern, 2020, September 7），澳洲新聞媒體 2020 年從平台導流獲得的利益相當於 3.5 億美元（Radsch, 2022）。Google 的說法也類似，聲稱它在 2013 年導流至全球新聞媒體網站的次數達 100 億次，透過 AdSense 讓全球新聞媒體獲利超過 90 億美元，而它 2022 年導流至新聞媒體網站的次數更高達 240 億次。有研究發現，儘管新聞媒體網站從數位平台獲得更多導流的點擊次數，但它們從數位平台分潤到的廣告收益不必然有所增加（Radsch, 2022）。一份 Google 委託研究發現，歐洲新聞媒體因為數位平台導引流量而增加的收益大約只佔媒體收益的 4%（Deloitte, 2016）；另有研究顯示，Google 搜尋服務對新聞媒體的導流效果有限：「零點擊搜尋」（zero-click search）有增加趨勢，亦即使用者利用 Google 搜尋相關新聞後並未點擊連接進入媒體網站，2019 年 6 月這類零點擊搜尋高達 50%，2020 年 1 至 12 月更增加至 65%（Upadhyay, 2022, January 8）。

相反地，數位平台在不需負擔新聞生產成本的情況下，輕易地獲取因為新聞內容出現在它的搜尋與社群服務時而增殖的使用者流量、用戶個人數據和廣告收益。儘管數位平台聲稱因為新聞增加的收益極少，但英國政府的一項研究顯示，原本新聞媒體有機會賺取的廣告費有 35% 流入了數位廣告中間商手中，而這些中間商又多是兩大平台

的關係企業（Radsch, 2022），包括「數據管理平台」（Data Management Platform, DMP）、「需求方平台」（Demand-Side Platform, DSP），以及「供應方平台」（Supply-Side Platform, SSP）等程序化廣告供應鏈上的廣告科技相關業者。換言之，數位平台和 DMP、DSP 和 SSP 從中盤剝後，新聞媒體實際獲得的僅剩廣告主投放媒體廣告經費的約三成至五成（Edelman, 2020, August 5）。

同樣地，根據澳洲競爭暨消費者委員會（Australian Competition and Consumer Commission, ACCC）的調查報告，線上廣告占澳洲廣告市場的比率逐年增加，兩大平台是最主要的交易管道、賺取最多收益且斬獲過去三年線上廣告成長額的八成以上。Google 和 Facebook 提供較精準的定向廣告，提供廣告主觸達目標閱聽眾的顯著效益，而且廣告主付出比傳統廣告更低的成本。不過，ACCC 也發現，由於擁有顯著市場力量，數位平台有能力、也有誘因在廣告市場進行違反公平競爭行為。由於線上展示型廣告所涉及的自動化或程序化的「廣告科技」（ad tech）的定價機制不透明，廣告主與新聞媒體網站皆無法知悉廣告費有多少是分潤給廣告科技服務中間商，有多少是分潤給新聞媒體。因此，各國競爭法主管機關已開始關切數位平台在廣告市場濫用市場力量，以及因為缺乏透明度導致的市場無效率問題，亦即平台對廣告主收取過高費用，分潤給新聞媒體的費用偏低（ACCC, 2019）。

綜上所述，當前這場持續中的新聞業危機的規模之大，光靠新聞業數位轉型或其他商業途徑自救已難以力挽衰亡命運，必須以適當的公共政策介入，政府尤其必須扮演關鍵角色（Cowan & Westphal, 2010）。

新聞業企圖探索新商業模式，或是冀求重建過往曾經繁榮的商業模式，但在當前數位平台壟斷廣告市場的現實下，成功案例少之又少，難以根本改變數位平台造成的諸多問題，包括不實訊息與陰謀論充斥、使用者隱私與個人數據被濫用、數位廣告市場被扭曲，以及攸關民主前途的新聞業危機等。

本文認為各國政府應該承擔更多責任，以適當公共政策介入手段，積極面對各國的新聞業危機。

過去，討論新聞業政策的國家或政府角色，包括以立法手段介入新聞業存續問題或以公共資金挹注新聞業，經常立即浮現新聞自由疑

慮，特別是在美國脈絡下可能有違反憲法增修條文第一條（First Amendment to the United States Constitution）的隱憂，導致許多有關新聞業的政策方案往往停留在研議階段，甚至無疾而終。不過，近年來情況已開始發生轉變。

除了美國媒體改革色彩較鮮明的傳播學者如 Robert McChesney、Victor Pickard 等人向來倡議政府應設計適當機制、投入公共資金挽救並改革新聞業，法律學者如哈佛大學法學教授 Martha Minow（2021）也開始著書立說，強調政府有責任以積極手段扶持新聞業的健全發展。針對美國地方新聞業的衰落、社群媒體平台驅動的數位回音室、商業新聞業的弊病，以及所有這些發展對民主的影響，Minow 深以為憂。她認為，當代新聞業危機的深層因素，源自於對憲法增修條文第一條的「誤讀」；因為這種誤讀，導致美國政府一直未能以積極政策手段支持新聞自由。她認為，當代美國政府不介入拯救新聞業危機，反而才是有違憲法增修條文第一條意旨的重大失職行為。她引用美國最高法院大法官雨果·布萊克（Hugo Black）的話：「這確實很奇怪……，憲法增修條文第一條乃源於對新聞自由的嚴重關切，竟被解讀為責令政府無權保護這種自由！」

當然，為了避免政府的公共政策介入導致不可欲的後果，相關政策必須遵循以下原則（Rebuild Local News, 2020）：

- 內容中立、超越黨派，並且確保編採獨立性；
- 具前瞻性，協助既有媒體與媒體新創事業；
- 平台中立；
- 幫助地方新聞組織發展可持續的模式；
- 對扎根於地方、多元或非營利媒體提供特別協助；
- 導出各社區有更多在地記者的結果。

接下來，本文討論各國以公共政策介入途徑，責成數位平台及（／或）政府為新聞業承擔部分或大部分產製與流通成本的可能模式。在拯救新聞業危機的目標下，平台問責與公共預算殊途同歸，都有助於新聞業的生存永續與健全發展，而且不管是平台問責途徑或公共預算途徑，也都有其現實或理論根據。

簡單地說，平台問責途徑的現實與理論根據是為了公共利益、解決市場失衡與保護新聞業取得必要的產製和發行成本。首先，新聞業

是一個為公共利益服務的產業，其使命是提供具有公信力的優質新聞報導，以維護民主和社會正義。由於數位平台的演算法控制著許多用戶的閱讀習慣，因此也需要承擔對公共利益的責任。其次，數位平台憑藉其龐大的用戶數量和數據優勢，已經成為廣告市場的壟斷者。這種市場失衡的現象，使得新聞媒體難以與其公平競爭，也難以獲得足夠的廣告收入來支持其營運。其三，新聞業需要負責報導和編輯新聞，這需要耗費大量的時間和人力成本，然而數位平台透過使用新聞報導來吸引用戶並從中獲利，卻不需要支付內容版權與產製費用。

同樣地，民主國家以公共預算支持或補助新聞業，也有其理據和歷史傳統，特別是它有助於新聞媒體履行其關鍵角色，保護言論自由和新聞自由，促進公民參與和民主，保障媒體市場結構的多樣性，以維護公共利益。新聞業在任何民主社會中都扮演著關鍵角色，負責揭露重要信息、監督政府行為、提供公眾訊息和意見。政府透過公共預算的支持和補助，有助於保護新聞自由和言論自由，防止新聞媒體受到政治或商業利益的影響。就歷史發展而言，如下文將會進一步詳述的，西方先進民主國家多數都實施一種或多種以公共預算支持或補助新聞業的政策。

參、平台問責：數位平台作為新聞業危機的解方

嘗試以立法手段責成數位平台為新聞內容付費，已歷經相當長時間，但直至近期才有初步的具體成果。最早做這種嘗試的，有2013年以降的德國、西班牙和法國，陸續賦予新聞內容著作鄰接權（*neighboring right*），但個別國家與數位平台的交涉結果不如人意。2019年6月生效的歐盟《數位單一市場著作權指令》（*Directive on Copyright in the Digital Single Market, CDSM*）為此一解方打了一劑強心針。

2021年2月25日，澳洲通過《新聞媒體與數位平台強制議價法》（*News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code, NMBC*）。在澳洲政府對草案條文有所修正並讓步，且經政府與數位平台多次溝通後，原本威脅退出澳洲市場的數位平台開始與部分澳洲新聞媒體協商付費事宜。

由於澳洲媒體在與平台協商後獲得相對較高的金額（估計約2億

澳幣，相當於40億臺幣），鼓舞了許多國家有意跟進草擬類似法案，包括美國、加拿大、英國（Turvill, 2022a, May 5）、義大利、南非和賽內加爾等國（Schiffirin, Posetti, Edgerton & Bell, 2022）。2021年3月，美國由跨黨派參議員提出《新聞業競爭與保存法》草案（*Journalism Competition and Preservation Act of 2021, JCPA*），其2022年11月28日送交參院司法委員會通過的修正版草案已納入類似於澳洲的強制仲裁機制。加拿大文化遺產部也於2022年4月5日提出《線上新聞法》（*The Online News Act*，簡稱C-18 Bill），2022年5月31日已通過下議院二讀程序。英國政府也宣示將提出類似法案。

同樣屬於平台問責的政策主張，但與歐盟著作鄰接權立法、澳美加英等國新聞議價立法不同的另一種政策建議是向數位平台課徵特別稅。

本節將分別敘述歐盟《數位單一市場著作權指令》與歐盟諸國內法、澳美加英的新聞議價立法行動，以及向數位平台課稅等平台問責政策，並綜合討論各自的可能優點與缺點。

一、歐盟《數位單一市場著作權指令》及歐盟諸國內法

德國著作權法修正於2013年8月1日生效，賦予新聞媒體內容在出版後一年內享有「附屬權利」（*ancillary right*），亦即第三方除非得到新聞出版商同意外不得無償利用該內容；換言之，新聞媒體有權要求 Google 為新聞連結（*links*）及其片段內容（*snippet*）¹ 付費。為因應德國的新政策，拒絕為新聞連結和新聞內容片段付費的 Google 隨即採取措施（標題不顯示超過 7 個字，也不再顯示新聞片段內容或其照片縮圖），並於 2013 年 8 月啟動「自願選用」（*Opt-in*）措施，亦即只有明確表示同意的德國新聞媒體，Google 才會在搜尋結果顯示該新聞媒體的連結與片段內容摘要（Lardinois, 2013, June 22）。至於那些未表示同意的新聞媒體，在 Google 搜尋結果停止顯示其片段內容或照片縮圖後，兩週內即減少 40% 流量。新聞聚合服務 Google News 停止顯示其內容片段或照片縮圖後，這些媒體網站更減少高達 80% 的流量（Stupp, 2014, December 2）。

在同一期間，法國和比利時也為了新聞付費問題和 Google 交手。2013 年 2 月，法國總統歐蘭德與 Google 執行總裁 Eric Schmidt 簽署協議，Google 同意支付 6 千萬歐元，用以成立一個協助法國新聞媒體數

位轉型與創新的特別基金。這筆基金為期三年，每年 2 千萬歐元，由 Google 和法國新聞聯盟（Alliance de la Presse d'Information Générale, APIG）共同管理。不過，付錢歸付錢，Google 堅稱這筆錢不是用來支付搜尋結果出現法國新聞媒體的連結或片段內容。除了法國，Google 在 2012 年 12 月在比利時也採取同一作法，以成立協助新聞媒體數位轉型基金、補助新聞創新計畫的方式，化解它被要求為新聞內容付費的壓力（Reuters Staff, 2013, February 2）。

歐盟《數位單一市場著作權指令》（*Directive on Copyright in the Digital Single Market, CDSM*）於 2019 年 6 月 7 日生效，並要求歐盟會員國在兩年內完成相應的國內立法。該指令第 15 條（原草案第 11 條）賦予新聞媒體鄰接權，改變了新聞媒體過往難以與數位平台議價的不平等地位，亦即「資訊社會服務提供者」（*information society service providers*，意指數位平台）使用新聞媒體內容時，須向新聞出版業者取得重製及向公眾傳播的授權；同時，CDSM 排除單純使用新聞連結的行為，以及「個人使用者對新聞出版物的正當的私人、非商業性使用」。

不願為新聞片段內容或連結付費的 Google 和 Facebook，陸續祭出「胡蘿蔔」：2020 年 6 月，Facebook 在美國推出新版「臉書新聞服務」（Facebook News）。2020 年 10 月，Google 宣布推出「Google 新聞編輯推薦服務」（Google News Showcase），預計在三年內投入 10 億美元。Facebook 在 2021 年 2 月承諾 3 年內投入 10 億美元支持新聞媒體。在此之前，Apple 推出的付費訂閱制的 Apple News+ 服務，在美澳英加等英語系國家推出，原本參加 Apple News+ 的《紐約時報》則於 2020 年 6 月決定退出，為的是避免從此受控於 Apple 相對封閉的資訊生態系，失去直接與讀者建立更密切關係的主動權（Browning & Nicas, 2020, June 29）。這些數位平台與新聞媒體的內容合作嘗試，參見表 1。

表 1：數位平台與新聞媒體的合作嘗試

Apple News+ (付費訂閱服務) (9.99 美元/月)	2015 年 6 月：Apple News+在美國、澳洲、英國啟用。 2020 年 7 月：澳洲、加拿大、英國、美國超過 300 家報刊，雜誌為主，也有少數報紙包括《華盛頓郵報》。 2020 年 10 月：Apple One 正式上線（英美澳加：包括 Apple News+）
Google News Showcase (免費服務)	2020 年 10 月：啟用 Google News Showcase 2021 年 9 月：已在澳洲、英國、阿根廷、德國、加拿大、印度、義大利、日本、捷克等十餘國啟用，有超過 700 家新聞媒體加入。 2022 年 9 月：在西班牙啟用。Google News Showcase 已在 18 國推出，各國加入合作媒體已達 1,700 家。 2022 年 12 月：因應捷克頒佈新版著作權法，宣布停止在該國提供 Google News Showcase
Facebook News (免費服務)	2019 年 10 月：Facebook News Tab 在美國啟用 2020 年 6 月：美國啟用新版 Facebook News 2021 年 1 月：Facebook News 在英國啟用 2021 年 5 月：Facebook News 在德國啟用 2022 年 2 月：Facebook News 在法國啟用

資料來源：本研究整理。

法國在 2019 年 10 月率先成為第一個按照《數位單一市場著作權指令》（CDSM）完成修改國內著作權法的國家。由於 Google 未按照法國政府 2020 年頒布的規定與新聞媒體達成公平的付費協議，法國競爭委員會於 2021 年 7 月對 Google 祭出高達 5 億歐元罰款，要求 Google 於兩個月內給付目前使用受保護內容之相應報酬，並且須依法國《智慧財產權法典》（*Code de la propriété intellectuelle*）第 L. 218-4 條提供評估應付報酬所需之資訊，否則將按日連續處以 90 萬歐元之怠金（財團法人電信技術中心，2022）。Google 選擇上訴，但同時也著手與法國新聞業展開協商，先於 2021 年 1 月與 APiG 就新聞預覽內容付費事宜達成初步框架協議（France 24 with AFP and Reuters, 2021, January 21），後於 2022 年 3 月達成用以取代舊協議的新協議。同樣地，Facebook 也在 2021 年 10 月與法國新聞聯盟達成內容付費協議

(AFP with Euronews, 2022, March 3)。2022 年 10 月，Google 宣布在法國啟用「Google 新聞編輯推薦服務」(Missoffe, 2022)。

在法國新聞業與數位平台展開協商的同時，法國競爭委員會也曾在 2021 年對 Google 祭出 2.68 億歐元罰款，理由是 Google 的廣告投放技術偏好自家產品和服務 (Lomas, 2021, June 7)。競爭委員會這一措施，也促使 Google 做出若干新的承諾。

追隨法國腳步，歐洲各國已陸續將歐盟 CDSM 轉化為內國法，例如德國修正版的德國著作鄰接權法律於 2021 年 6 月 7 日生效，加上各國反托拉斯調查，迫使 Google 無法再迴避為新聞內容付費的問題。德國反壟斷主管機關聯邦卡爾特局 (Federal Cartel Office, FCO) 要求 Google 不得在搜尋結果偏袒其「Google 新聞編輯推薦服務」，也在調查新聞媒體是否會因為參加「Google 新聞編輯推薦服務」的合作方案而處於難以伸張其著作鄰接權的不利地位 (Lomas, 2022, January 12)。另一個值得注意的發展是西班牙在修改該國原先較強硬的著作鄰接權法律，改為與歐盟 CDSM 的規定一致後，2014 年退出該國市場的 Google News 已於 2022 年 6 月 22 日恢復在西班牙提供服務 (Clemares, 2022, September 22)。

截至目前為止，除了透過「Google 新聞編輯推薦服務」與大約 750 家歐洲媒體進行內容合作外，Google 已陸續落實其 CDSM 法遵義務。在完成將 CDSM 內國法轉化程序的歐洲國家中，Google 已與德國、匈牙利、法國、奧地利、荷蘭和愛爾蘭等國的 300 多家新聞媒體達成新聞內容授權協議 (Connal, 2022a, November 1)。

不過，由於各國新修訂著作權法的寬嚴程度不一，新聞業與數位平台的付費協商過程並非都很順利，甚至在若干國家陷入僵局，例如在捷克頒佈新版《著作權法》後，由於 Google 認為該法比其他歐盟國家嚴苛，將導致它面臨「不合理的財務及營運風險」與「支付不成比例罰金的風險」，因此已於 2022 年 12 月宣布在捷克境內的 Google 搜尋、探索和新聞服務中，移除可能違反捷克新版《著作權法》的預覽內容 (網頁摘要、縮圖和影片預覽)，只保留新聞標題和連結。此外，Google 也停止原先在捷克推出的「Google 新聞編輯推薦服務」 (Connal, 2022b)。換言之，以著作鄰接權為基礎的歐盟模式在各國實施成果並不一致。然而，無論歐盟各國的實踐經驗為何，臺灣若要複製歐盟著作鄰接權立法模式恐怕並不容易。法律學者許曉芬即認

為，歐盟著作鄰接權立法模式較難在缺乏著作鄰接權法律架構和實踐傳統的臺灣成功推動（張馥暄，2022 年 7 月 15 日）。

二、澳美加英等國的強制議價立法

澳洲率先在 2021 年通過《新聞媒體與數位平台強制議價法》之後，其他缺乏著作鄰接權法律傳統的主要英語系國家也有意仿效。在分述各國強制議價立法細節之前，澳洲、美國、加拿大與英國相關立法之異同可見於表 2。

表 2：澳美加英等國的強制議價立法比較

國家	法案名稱	執法機關	處理模式	適用的新聞媒體
澳洲	《新聞媒體與數位平台強制議價法》（NMBC）	財政部：指定適用該法的數位平台。通訊傳播暨媒體管理局（ACMA）：負責合格新聞媒體註冊、協助調解與仲裁程序 競爭暨消費者委員會（ACCC）：確保數位平台與新聞媒體誠信協商。	個別或集體議價＋強制仲裁。	所有完成向 ACMA 註冊登記、符合議價法規定資格、年營收超過 15 萬澳幣、且產製與出版線上新聞的澳洲新聞媒體，包括公共廣電媒體與族群廣電媒體。註冊登記後，若不符合內容、以澳洲閱聽眾為主要服務對象、專業標準……等資格，ACMA 有權撤銷其適用本法資格。
美國	《新聞業競爭與保存法》（JCPA）草案	聯邦通訊傳播委員會（FCC）	■原草案：集體議價。 ■修正草案：集體議價＋強制仲裁。 ■Facebook 的母公司 Meta 已公開表示若該草案成為正式法律，它將從平台移除新聞內容。	年營收超過 10 萬美元、全職員工少於 1,500 人以下的美國新聞媒體。《紐約時報》、《華盛頓郵報》與《華爾街日報》等規模較大的新聞媒體不適用。
加拿大	《線上新聞法》（C-18 Bill）草案	廣電暨電信委員會（CRTC）	■集體議價＋強制仲裁。 ■Facebook 的母公司 Meta 已公開表示若該草案成為正式法律，它將從平台移除新聞內容。	所有在加拿大雇用全職記者超過 2 名、在加拿大境內營運的加國新聞媒體。

國家	法案名稱	執法機關	處理模式	適用的新聞媒體
英國	法案名稱未定	細節未定。英國文化大臣 Nadine Dorries 受訪時指出，英國立法將會是「澳洲的加強再加強版」。	細節未定。估計兩大數位平台可能需要每年支付 2.5 億英鎊以上給英國新聞媒體，若數位平台違法，英國政府有權處以平台業者全球營收 10% 的罰鍰，而且數位平台業者將面臨「民事處分」。	未定

資料來源：本研究整理。

（一）澳洲《新聞媒體與數位平台強制議價法》

為了平衡新聞媒體與數位平台間不對等之議價能力，澳洲競爭暨消費者委員會（ACCC）於 2019 年 12 月提出《新聞媒體與數位平台強制議價法》（*News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code*, NMBC）草案，經參眾兩院於 2021 年 2 月 25 日通過，旋即於 3 月 3 日生效。

依據該法規定，ACCC 得「指定」適用該法的數位平台，年營收在 15 萬澳幣以上的新聞媒體業者可與經指定的數位平台進行議價協商，若協商不成，新聞媒體可向 ACCC 申請強制仲裁。ACCC 接著會通知澳洲通訊暨媒體管理局（*Australian Communications and Media Authority*, ACMA）及談判各方當事人。接著，ACMA 負責在協商雙方合意下組成仲裁小組。雙方各自提出關於「平台提供新聞內容或連結之服務時所應支付報酬」的「最終報價」（*final offer*），由仲裁小組審視雙方提供的相關資料並做出仲裁。

該法草案在最終通過立法前，有若干關鍵條文修正，包括：

- 納入公共廣電媒體如澳洲公廣（ABC）及少數族群廣電服務（SBS）為可請求與數位平台議價協商的新聞媒體之一；
- 平台為新聞媒體「導流」的價值，亦需納入議價協商考量因素；
- 平台演算法重大調整需提前通知新聞媒體的時間，從 28 天前縮短為 14 天前。²

特別值得注意的一點是，澳洲政府為了順利通過立法，另明訂政府在指定哪些數位平台是否適用該法時，必須考量數位平台是否已對澳洲新聞業的可持續性做出實質貢獻，以鼓勵數位平台透過自願協商方式與媒體達成議價協議。

一般來說，Google 搜尋服務顯示使用者的搜尋結果，連帶自動出現被連結網頁（包括新聞媒體網頁）的內容片段；Facebook 則無法（或不該）禁止使用者分享特定（例如新聞媒體）的網頁連結，但事實上它已調整演算法，降低新聞連結出現在用戶動態消息的優先性。澳洲立法要求數位平台需為上述新聞內容片段或連結的「使用」情況付費給新聞媒體，必須與澳洲新聞媒體善意協商付費事宜，否則澳洲政府可應請求介入執行強制仲裁。

澳洲立法通過兩年多以來，有權指定數位平台的澳洲財相尚未「指定」，但 Google 和 Facebook 已經與許多澳洲媒體完成協商與付費事宜。不過，Facebook 表示若一旦被「指定」，目前它與澳洲媒體簽訂的協議即作廢，雙方必須重新協商（Grueskin, 2022, March 9）。

截至目前為止，澳洲大型媒體包括新聞集團（News Corporation）、九號娛樂媒體集團（Nine Entertainment）及七西媒體集團（7 West Media）、澳洲公廣（ABC）及《衛報》澳洲版已與兩大數位平台達成付費協議。由於雙方簽訂的是附有保密條款的商業契約，外界無法確知金額與支付條件。不過，一般認為澳洲媒體從兩大數位平台取得目前全球最高的金額，估計一年有 2 億澳幣（相當於 40.7 億臺幣）；其中，梅鐸（Rupert Murdoch）的新聞集團斬獲最豐（約 5,000 萬美元／年）、其次是九號娛樂及七西媒體集團（各得 2,200 萬美元／年），澳洲公廣（1,800 萬美元／年）、《衛報》澳洲版（360 萬美元／年）（Turvill, 2021, September 30）。

為了避免新聞媒體業者違犯反托拉斯法規，ACCC 於 2021 年 4 月 29 日授予代表 170 家地方報紙的「澳洲鄉村新聞協會」（Country Press Australia, CPA）暫時性的集體協商權。其後，ACCC 於 2021 年 8 月正式授權 CPA 得以集體方式與數位平台展開協商，該決定於 2021 年 8 月 27 日生效，授權期間為 10 年（林紹鈞，2022）。³ 到目前為止，雙方達成的協商結果如下：Facebook 於 2021 年 7 月和 CPA 簽訂合作意向書，設置「創新基金」（innovation fund）協助地方媒體數位轉型，但該基金的期程與金額未明（Kaye, 2021, July 2）；另一平台

業者 Google 亦提議支付這些地方報紙每年 3.1 萬至 6.2 萬澳幣，金額多寡取決於媒體規模和新聞產製量（Grueskin, 2022, March 9）。

然而，目前就算是在雙方達成支付協議的情況下，數位平台也極力避免被誤認為它們是為了新聞連結或點閱狀況付費，而是以這些新聞媒體參與「臉書新聞服務」或「Google 新聞編輯推薦服務」的合作方案為付費緣由。該合作方案要求新聞媒體發送每天兩次、每次三則新聞；但這樣的合作條件，小型媒體很難達成（Grueskin, 2022, March 9）。

外界批評上述這些議價協商結果缺乏透明度，此乃不爭之事實。不過，NMBC 的實施成效確實頗為良好，因為與數位平台達成付費協議的澳洲新聞媒體為數頗眾，相當於雇用澳洲近 90% 記者的媒體已與數位平台達成這樣或那樣的付費協議（Grueskin, 2022, March 9）。

不過，該法通過兩年多以來，數位平台仍未與一些規模較小的新聞媒體協商，也未和澳洲的族群電視服務 SBS 協商，並且未說明拒絕協商的理由（McDonald, 2022）。再者，數位平台協商後願意支付金額多寡也缺乏明確標準，例如 Google 願意支付非營利新聞媒體《The Conversation》（目前編制約 30 人）的金額很少，只相當於一至二位記者的薪資成本；而 Facebook 在協商後則未打算支付《The Conversation》任何費用（Grueskin, 2022, March 9）。2022 年 3 月，在澳洲強制議價立法生效一年後，為了抗議數位平台不願與小型媒體誠意協商付費事宜，有大約 30 家澳洲獨立媒體以持續 24 小時「凍結新聞」（freeze news）的方式表達抗議，期間刻意不發佈任何新內容（Maher, 2022, March 21）。

另外，在觀察澳洲率先完成立法及其施行效果顯著的事實時，該國高度集中化的特殊媒體市場結構也必須納入考量（Dwyer, 2016, December 12），因為包括臺灣在內的許多民主國家都不具備這些特殊條件。澳洲第一大媒體集團的市場占有率超過一半，前四大商業媒體集團的市場占有率合計近九成，分別為（Kruimel, 2021, February 22）：

- 新聞集團：53.3%
- 九號娛樂媒體集團：15.7%
- ACM 媒體集團：10.8%

● 七西媒體集團：6.1%

再者，一手催生澳洲議價立法的前 ACCC 主委、現任澳洲國立大學教授的 Rod Sims (2022, August 11)，在該法生效一年半時也曾公開撰文檢討。他一方面肯定該法讓澳洲新聞媒體從數位平台獲得總計約 2 億澳幣，改善了雙方談判地位不平等的市場失靈局面，但另一方面他也坦承因為澳洲政府遲遲未指定適用該法的數位平台，導致仍有雇用相當於全國 15-20% 記者的新聞媒體甚至無法取得與 Facebook 議價協商的機會 (Sims 肯定 Google 與新聞媒體協商的態度較為積極)。在這篇公開文章中，Sims 清晰地呼籲，「該是指定平台的時候了 (It's time for designation)！」

除了這些不盡理想的現實情況外，學理上亦有不少學者並不認同澳洲 NMBC 立法模式。全球資訊網發明人 Tim Berners-Lee 認為，立法要求數位平台為某些線上內容之間的「連結」付費，損及網際網路的「根本原則」，因為若其他國家也跟進仿效澳洲模式，勢必將導致全球網際網路無法運作 (Berners-Lee, 2021; Wahlquist, 2021, January 19)。

哈佛大學尼曼新聞實驗室的創辦人 Joshua Benton (2022, February 2) 也稱之為「壞政策」(bad policy)。他認為澳洲版議價法基於一個有問題的假設：因為其內容的連結出現在社群媒體和搜尋引擎平台，所以新聞組織有權獲得金錢報酬。另外，Crawford (2021, October 14) 與 Spry (2020, September 2) 也指出該法案的一些問題，包括對計價資訊及技術缺乏掌握的新聞媒體，恐難證明其新聞內容帶給平台的價值超過平台導流至新聞網站的價值。

當然，數位平台並不希望澳洲立法先例在其他國家複製。以美國為例，若適用澳洲模式的支付水準，兩大平台每年需要支付美國新聞媒體的金額將高達 20 億美元 (Grueskin, 2022, March 9)，遑論在全球適用！再者，若在全球適用此一制度，非民主國家的威權政府不也同樣可要求平台為它所控制的（喉舌）媒體付費？

所以，若只是把優質新聞業存續與發展的複雜問題簡單化，要求數位平台為搜尋結果顯示的新聞網頁片段內容付費，或是要求它們為使用者分享的新聞網頁連結付費，或許能夠讓少部分（媒體市場規模較大且集中化程度較高的）國家的新聞業、特別是大型媒體集團獲得

立即的財務補償，但此一制度本身存在著一定的邏輯矛盾或歸因錯誤，無法防止大型媒體集團與數位平台之間的檯面下利益交換，也無法確保這些經費被用於產製符合公共利益的原生新聞或地方報導。

（二）美國《新聞業競爭與保存法》草案

事實上，Google 與 Facebook 透過「Google 新聞編輯推薦服務」和「臉書新聞服務」等機制，早已陸續支付費用給部分美國新聞媒體。據悉，「臉書新聞服務」一年付給《紐約時報》2 千萬美元、《華盛頓郵報》1 千 5 百萬美元，並且付給《華爾街日報》1 千萬美元（Bruell & Hagey, 2022, June 9）。不過，美國迄今尚無類似澳洲新聞議價法的法律。

美國《新聞業競爭與保存法》（*Journalism Competition and Preservation Act of 2021*, JCPA）草案最初提出時，主要是為了賦予新聞媒體一個「暫時性的安全港」（temporary safe harbor），以免除反托拉斯法的限制，從而得以集體方式與數位平台協商合理的內容付費條件。該草案原本未有官方介入強制仲裁的機制，但後來受到澳洲立法模式的鼓舞，JCPA 草案的最新修正版本已納入「強制仲裁」的條文（Edmonds, 2022, August 23），並且在 2022 年 9 月 23 日通過國會「最後審議」的立法關鍵程序。不過，JCPA 草案是否能夠成為正式法律，在數位平台業者反對下，不確定性仍然相當高。

根據 JCPA 草案規定，在議價要求提出前的十二個月內，「適用該法的數位平台」（covered platform）需符合以下四個條件：（1）該平台的美國月活躍使用人數達 5 千萬以上；（2）該平台的美國年度營收淨額或市值達五千億美元以上；（3）該平台的全球月活躍使用人數不少於 10 億；（4）不具備非營利組織屬性。

該法將大型全國性媒體如《紐約時報》、《華盛頓郵報》與《華爾街日報》排除在外，因為它們的數位轉型較為成功，也較有能力透過數位訂閱制獲取新的收益（Channick, 2022, August 23）。適用該法的新聞媒體，亦即該法所稱的「數位新聞提供者」（digital journalism provider）需具備一些基本條件，包括：前一會計年度營收達 10 萬美元以上、所雇用全職員工少於 1,500 人、有關地方、全國與國際公共利益有關的採編內容不少於 25%、內容更新頻率至少每週一次、有專業人員負責編採與事實查核、設有內容更正等申訴機制，主要不是轉

載由廣播電視網產製或擁有的內容，並且需要發揮與傳統報刊相仿的公共資訊功能……等。

有意與數位平台進行協商的新聞媒體（「數位新聞提供者」），在程序上必須先發布公告（notice），並在公告後兩個月內組成「聯合協商實體」（joint negotiation entity）。接著，聯合協商實體必須正式發函通知「適用該法的數位平台」，並且在通知發出後的三十日內副知美國聯邦交易委員會（Federal Trade Commission, FTC）及司法部反托拉斯局。數位平台收到要求聯合協商的通知後，必須於三十日回覆請求。

若雙方依法定程序展開協商的 180 天內未達成協議，聯合協商實體有權請求最終報價仲裁（right to final offer arbitration），但在提出請求前 10 天前必須通知所有參加該實體的新聞媒體。若有新聞媒體有意退出最終報價仲裁，需於收到通知後七天內以書面通知聯合協商實體。

進入最終報價仲裁程序後，將依據美國仲裁協會的相關規則，組成包含三位仲裁人的仲裁小組（arbitration panel），並由聯合協商實體與數位平台各負擔一半的仲裁費用。在仲裁過程中，雙方除了提出「最終報價」（final offer proposal），數位平台必須提供報價依據及相關資料，聯合協商實體則必須說明其最終報價將如何分配予各新聞媒體，而且必須提供其報價依據，特別是原生新聞或資訊的產製成本，亦即提供它們在前一會計年度雇用（每週工作時數不少於 20 小時的）新聞工作者產製攸關公共利益的地方、地區、全國或國際事務的原生新聞或資訊（original news or information that concerns local, regional, national, or international matters of public interest）的實際支出，而且參加聯合協商實體的新聞媒體有義務確保其最終報價的 65% 用在產製原生新聞。

仲裁小組做出決定後，該決定即具有約束力，且效期不短於五年。仲裁決定做出後，數位平台需在 90 天內依仲裁決定的條款支付費用。聯合協商實體在收到費用後的 60 天內必須將經費分配給參加該實體的所有新聞媒體成員。

綜上，修正版的 JCPA 草案已引入類似美國職棒薪資強制仲裁的制度，新聞媒體得以集體方式與 Google、Facebook 兩大數位平台協商內容授權費用，若雙方無法達成協議，將由仲裁小組就雙方提出的最

後報價中選擇其一，並以該金額作為數位平台必須支付給新聞媒體的費用。採取此種制度的優點是鼓勵雙方真誠協商，避免一方漫天喊價，另一方惡意砍價（Edmonds, 2022, August 23）。

JCPA 草案受到美國新聞媒體的強烈支持，包括擁有 2,000 家新聞媒體會員的新聞媒體聯盟。

（三）加拿大《線上新聞法》與英國相關立法宣示

2022 年 5 月 31 日，《線上新聞法》（*Online News Act*，簡稱 C-18 法案）已於下議院完成二讀。根據加拿大政府官網公布的資訊，該法授權合格的加國新聞組織以集體方式與數位平台協商，不受現行競爭法的限制。該法的立法目的在於確保數位平台與新聞業者公平分潤；新聞媒體可進行集體談判；在政府最小程度干預下，促成雙方進行自願性的商業協商；倘雙方未能達成協議，該法建立的強制性仲裁機制成為最終解決手段（Macdonald, 2022, April 25）。

所謂「合格的加國新聞組織」（*Qualified Canadian journalism organization, QCJO*），係由加拿大媒體主管機關廣電暨電信委員會（*Canadian Radio-television Telecommunications Commission, CRTC*）指定，且必須符合以下兩個標準之一：（1）根據《所得稅法》248（1）條經指定為 QCJO。（2）定期在加國境內雇用 2 名以上記者、在加拿大境內營運（包括內容在加國境內編輯和設計）、以及製作聚焦在普遍關注議題的新聞內容（格式不限，包括印刷、有聲或影音新聞內容）。

加拿大政府宣稱，本草案在立法後的預期效益如下（見王立達，2022；林紹鈞，2022；Government of Canada, 2022）：

- 可望形成一個具有彈性的監管框架，以促進數位平台和新聞媒體之間的公平商業關係；
- 促進加拿大新聞生態系統的可持續性，包括地方新聞業的可持續性；
- 維護新聞獨立性與線上市場的創新機會；以及，
- 有助於維護加拿大新聞地景的多樣性。

加拿大政府預期在法案生效後公布適用本法案資格之新聞媒體清單，並授權 CRTC 制定新聞媒體與數位平台之協議程序、新聞媒體業

者如何申請適用本法資格……等執行細節。為了提高新聞議價機制的透明度，CRTC 也將與獨立的外部稽查機構簽訂契約，由後者負責發布重要相關資訊之年報。

對於加拿大政府的上述立法行動，一如它先前在澳洲的反應，Meta 已在官網公開表達異議（Dinsdale, 2022），並威脅若該法通過將在 Facebook 封阻加國新聞媒體連結。

同屬英語系國家的英國也有意採取與澳加等國類似的強制議價立法。英國的強制議價草案細節迄今尚未公布，但估計兩大數位平台每年可能需要支付 2.5 億英鎊以上給英國新聞媒體（Turvill, 2022b, June 9），若數位平台違法，英國競爭及市場管理局（Competition and Markets Authority）所屬的數位市場部門（Digital Markets Unit, DMU）有權處以平台業者全球營收 10% 的罰鍰，而且數位平台業者還將面臨「民事處分」。英國文化大臣 Nadine Dorries 受訪時指出，英國立法將會是「澳洲的加強再加強版」（“Australia plus plus plus”）（Turvill, 2022a, May 5）。

三、對數位平台課稅並用以支持新聞業

2018 年 8 月，時任英國工黨黨魁 Jeremy Corbyn 曾提議對 Google、Facebook、Amazon 等科技巨頭課稅，用以成立「公益媒體基金」（public interest media fund），挹注調查報導、公益新聞業（包括地方新聞媒體、新聞合作社等）、改善記者薪資及勞動條件（Corbyn: Tech firm tax could fund journalism, 2018），並且用以成立類似 BBC 的「英國數位協會」（British Digital Corporation, BDC）。Corbyn 倡議的方案遭致數位平台業者質疑，但得到包括 Christian Fuchs（2018, August 23）等傳播學者支持。

另外，如前所述，Joshua Benton 對澳洲新聞議價模式不表認同。他認為，向數位平台課稅並將其中部分稅收用於挹注新聞業，會是更合理、更正確的政策方向（Benton, 2022, February 2）。類似觀點，亦可見於一些傳播學者與新聞媒體組織（見臺北市雜誌商業同業公會，2022；馮建三，2022 年 5 月 13 日；International Federation of Journalists [IFJ], 2020）。國際記者聯盟（International Federation of Journalists）明確建議，各國應課徵 6% 的特別稅用以支持新聞業，並稱此一政策將可為全球新聞業挹注相當於 540 億美元的資金（IFJ, 2020）。臺北

市雜誌商業同業公會（2022）亦主張，立法向在臺灣設立分公司之跨國平台課徵營收之一定額度，並且向未於臺灣設立分公司之跨國平台業者課徵廣告交易稅或印花稅。另外，該媒體公會也提出政府應徵收「媒體健康捐」、設立「特別基金」等訴求。

在一份代表美國媒體改革組織 Free Press 所提出的研究報告中，Karr & Aaron（2019）建議對大型數位平台課徵「定向廣告稅」（targeted-ad tax）。嘗試課徵數位廣告稅的例子有美國馬里蘭州政府，其徵收數位廣告稅的法案於 2021 年 3 月 14 日生效，打算針對數位廣告服務收取 2.5% 至 10% 不等的稅賦。該措施預計每年為該州帶來約 2.5 億美元稅收，但並非用於資助該州的新聞媒體。不過，這項徵收數位廣告稅的法案遭到數位平台群起反對，目前陷入違反聯邦憲法之司法訴訟，前景或不樂觀。

根據相關資料，在 2007 年至 2015 年之間，Facebook 只繳納約 4% 的營業所得稅，Google 也只繳納 16%。相反地，美國標準普爾 500 大企業繳納的營業所得稅平均值約為 27%（Karr & Aaron, 2019）。在此基礎上，國際記者聯盟提出《優質新聞全球綱領》（*Global Platform for Quality Journalism*），呼籲各國政府儘速與 GAFAM 等科技巨擘展開課稅協商，這些公司在全球獲得 9,000 億美元營收，但它們在大多數國家並未承擔納稅義務。

歐盟曾於 2018 年提出「數位服務稅」（Digital Service Tax, DST）的暫時性稅捐措施，針對在歐盟境內提供數位服務的大型跨國企業所得課徵 3% 稅賦的制度。2020 年起為彌補 COVID-19 疫情而增加的財政支出，歐洲多國陸續建立課徵數位服務稅的制度。截至 2021 年 10 月，全球有 21 個國家通過類似立法，英法西義奧等國更已實際課徵數位服務稅。

然而，透過數位服務課稅並以其中部分稅收挹注新聞業的可行性，可能比上述期待與行動更加複雜與棘手，因為涉及國際貿易爭議、重複課稅問題，而且可能導致美國對課徵數位服務稅國家反向實施報復性關稅，尚有待於數位稅制的全球性解決方案實現後，數位平台課稅才可能成為各國扶持新聞業的穩定財源之一。

晚近，關於數位服務稅爭議值得注意的新發展有兩項。一是英法西義奧等先前已開始課徵數位服務稅的歐洲國家已與美國達成共識，2023 年起撤銷課徵數位服務稅，換取美國放棄對歐洲國家祭出報復性

關稅措施。二是全球 141 個國家已在 2021 年 10 月 8 日達成對「雙支柱解決方案」（Two-Pillar Solution）的共識，一方面要求跨國數位平台將超額利潤重新分配至市場國，並藉由多邊租稅協定解決重複課稅問題，另一方面為了防止跨國數位平台企業規避稅負、侵蝕市場國稅基，將建立「全球最低稅負制」，責成全球營收達 7.5 億歐元之大型跨國企業集團繳納 15% 之稅款。上述數位稅制的全球解決方案，可望 2024 年或 2025 年正式施行。

未來，以「雙支柱解決方案」為基礎的全球數位稅制正式實施後，各國政府是否從這項稅收中撥出部分經費挹注當地新聞業，值得吾人持續觀察與關注。不過，前述以「特別公課」性質向數位平台課徵特別稅的相關主張，部分熟悉稅法的國內學者並不認同，或是認為在臺灣推動這個政策的難度頗高（新聞民主與平台議價論壇，2022，2023）。

四、平台問責途徑的比較分析

本小節比較分析上述平台問責途徑的各種模式：歐盟《數位單一市場著作權指令》及歐盟諸國著作鄰接權立法、澳洲（以及美加英等國的）新聞媒體強制議價立法，以及對數位平台課稅。平台問責途徑的實際案例與可能的優缺點，可見於表 3。

表 3：平台問責途徑的比較分析

路徑選擇	實際案例	可能優點	可能缺點
著作鄰接權立法	歐盟《數位單一市場著作權指令》及歐盟諸國內法	<ul style="list-style-type: none"> ■ 具有較普遍的權利適用性，可避免獨厚規模較大的媒體。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 立法創設著作鄰接權對非歐盟國家的難度不低。
強制議價立法	澳美加英等國立法（澳洲已施行兩年多，其他國家尚在立法階段）	<ul style="list-style-type: none"> ■ 澳洲立法的施行效果顯著，數位平台同意付出鉅額費用。 ■ 有效縮小新聞業與數位平台的不平等協商地位。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 議價協議內容與付費標準不透明。 ■ 較有利於規模較大的媒體集團。 ■ 平台支付經費未必被用於產製優質原生新聞內容。

路徑選擇	實際案例	可能優點	可能缺點
			<ul style="list-style-type: none"> ■ 澳洲媒體結構特殊，強制議價立法或難於澳洲之外的國家成功複製。
平台課稅立法	英法西義奧等國課徵數位服務稅，美國馬里蘭州立法課徵數位廣告稅	<ul style="list-style-type: none"> ■ 較為結構性解決新聞業危機的政策方案。 ■ 不同規模的新聞媒體較可能有平等受惠的機會。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 單邊課徵數位服務稅的國家已在 2023 年停徵。有待數位稅制的全球解決方案實施後，將部分稅收用於支持新聞業的具體作法才可能明朗。 ■ 立法難度不低，與稅法原理及非特許事業之監理常規不盡相符，而且迄今世界各國亦尚無成功實例。 ■ 特定數位平台的廣告收入未必持續成長，過度依賴數位廣告特別稅將有潛在風險。

資料來源：本研究整理。

首先，歐盟著作鄰接權模式的優點是具有較普遍的權利適用性，避免獨厚規模較大的媒體，但它也需要其他條件配合，包括需要立法創設著作鄰接權，但對非歐盟國家來說，創設新聞著作鄰接權的立法難度不低。它也需要有運作較上軌道的著作權集管團體，而歐盟國家較具備此一條件。

但縱使有新聞的著作鄰接權立法，仍難以根本地改變新聞媒體與數位平台協商地位不平等的現實。以法德等國部分媒體目前得以與數

位平台達成付費協議為例，並非光靠著作鄰接權立法即得以奏效，法德兩國競爭法主管機關的積極介入與重罰處分／威脅，恐怕才是數位平台願意與該國媒體協商並付費的關鍵因素。

同樣地，澳洲的NMBC新聞議價立法目前效果顯著，但該法本身存在若干缺陷，包括議價後的協議內容與付費標準不透明、明顯有利於規模較大的媒體集團，以及平台支付的費用未必真正被用於優質原生新聞內容產製。再者，雖然有意跟進進行類似立法的國家不少，但媒體集中化程度較高（少數大型媒體集團市場占有率甚至高達近九成）的澳洲模式不一定能夠成功地在其他國家複製，特別是政經實力較弱、媒體市場規模較小且（／或）較為碎片化的國家，恐怕缺乏來自政府與國會的強力支持，而且就算達成類似新聞議價立法，新聞媒體與數位平台協商地位不平等的結構地位難以改變，數位平台可能以封阻新聞網站連結方式回應，或是要脅將其新聞相關產品／服務退出該國市場，因此或難高度期待雙方議價協商結果必然有利於優質與地方新聞業的發展。

再者，誠如 Grueskin (2022, March 9) 指出，即便新聞媒體與數位平台達成支付協議，數位平台迄今也極力避免被誤認為它們是為了新聞連結或點閱狀況付費，多以新聞媒體參與「臉書新聞服務」（Facebook News）或「Google 新聞編輯推薦服務」（Google News Showcase）的合作方案為付費緣由。對臺灣來說，由於兩大數位平台迄今或可預見的未來，皆無在臺灣推出「臉書新聞服務」或「Google 新聞編輯推薦服務」合作方案的規劃，因此要想複製歐盟著作鄰接權模式或澳洲新聞議價模式的難度恐怕更高。⁴ 另外，值得注意的是，Meta 已釋出未來可能停止「臉書新聞服務」的訊息，轉而將專注元宇宙的領域（Fischer, 2022, July 28）。

對數位平台課徵數位服務稅，並用部分稅收支持新聞業，或是對數位廣告或平台營收課徵特別稅，並且專款專用於支持新聞業，或許都是較為結構性解決新聞業危機的政策方案，不過在實際推動過程上仍有懸念且難度不小。如前所述，先前單邊課徵數位服務稅的國家已在 2023 年停徵，有待數位稅制的全球解決方案最快在 2024 年實施之後，如何將其中部分稅收用於支持新聞業的具體作法才會逐漸明朗。其次，對數位平台課徵特別稅並用以挹注新聞業的立法難度不低，與稅法原理及非特許事業之監理常規有所扞格，而且迄今世界各國亦尚

無成功實例。另外，若是過度依賴數位平台特別稅，其潛在風險是特定數位平台廣告收入未必能夠持續成長，例如 Meta 去年的廣告營收下滑，Snap 也以裁員五分之一的方式來回應廣告營收下跌的挑戰。雖然 Alphabet 和 Meta 在 2022 年可望獲得 3,000 億美元的廣告營收，但 Amazon、Microsoft、TikTok 和 Apple 這四家最大的競爭者也可望取得相當於數位廣告市場四分之一的營收（The \$300bn Google-Meta advertising duopoly is under attack, 2022, September 18）。因此，課徵數位廣告收入特別稅的對象，不宜只限定在目前的前兩大數位平台 Alphabet 和 Meta，而應將其他擁有鉅額數位廣告營收的數位平台也納入課徵對象，但如此一來，立法與實施難度恐怕也會升級。

肆、公共預算作為新聞業財源的解方

作為新聞業存續的重要機制，以公共預算為基礎的國家補助（state subsidies）已有相當悠久的歷史，甚至早於吾人所熟知的商業新聞業。部分歐洲國家自 1960 年代以來推行各種國家補助機制（Fernández Alonso, de Moragas, Gill, & Almiron, 2006），而美國這個被誤認為較少以公共預算補助新聞業的國度，事實上曾經開啟國家提供新聞業大量補貼的歷史先例（Pickard, 2020），特別是《1792 年郵政法》對新聞業提供鉅額郵資補貼，而《1967 年公共廣電法》及《1970 年報紙保存法》（Greenberg, 2012）也可視為美國透過立法和財政手段扶植新聞業的政策措施。

Dragomir（2021）指出，國家補助通常包括政府廣告支出，以及間接與直接的財務補助，包括租稅抵免優惠，或是發行、產製與創新補助。事實上，世界各國目前仍普遍實施某種對新聞業的國家補助政策，美國也不例外。隨著廣告成為商業報紙主要財源，國家補助措施曾經相對式微，不過近年來因為新聞業面臨嚴重財務危機，以及社群媒體平台上蔓延各種形式的點擊誘餌、假新聞、原生廣告，以公共預算支持為主的新聞業政策已經重新獲得各國重視（Ots & Picard, 2018）。

本節盤點公共預算途徑的新聞業補助／支持政策的實施概況及相關倡議，並且分區域或分國家敘述，希望有助於理解這些政策／倡議相應的政經或社會脈絡。

一、北歐國家的新聞業補助政策

北歐國家除了以相當充足的公共預算支持公共廣電媒體外，為了維持新聞業的多樣性，也實施各種對商業新聞業的間接補助與直接補助。間接補助是最主要的新聞業補助機制，主要是透過增值稅減徵的租稅優惠政策（丹麥與挪威對商業新聞業免徵增值稅）；北歐各國實施租稅減免政策相當於公共預算支出 1 億至 1.66 億歐元，補助金額較少的芬蘭則大約每年投入 0.4 億歐元。此外，北歐各國也對新聞業實施直接補助措施。

以 2016 年為例，北歐各國投入間接與直接補助（非公共）新聞業的公共預算如下（Foster & Bunting, 2019）：

- 瑞典：每年約 2-2.2 億歐元（其中 0.54 億歐元為直接補助）。
- 丹麥：每年約 1.5 億歐元（其中 0.5 億歐元為直接補助）。
- 挪威：每年約 2-2.2 億歐元（其中 0.38 億歐元為直接補助，主要用於補助各城鎮發行量第二大的報紙）。
- 芬蘭：每年約 0.4 億歐元（只對少數族群語言媒體實施直接補助措施）。

以丹麥為例，公共媒體可獲得的各類補助，每年約 6 億歐元；丹麥私有媒體可獲得的各類補助，每年約 9,000 萬歐元。

目前實施的間接補助，係對印刷新聞媒體免徵增值營業稅，數位新聞媒體自 2018 年起納入增值營業稅免徵對象，這項補助政策每年約投入公共預算 4,000 萬歐元。另外，丹麥亦有直接補助措施，受該國《媒體支持法》（*the Media Support Act*，丹麥原文為 *Lov om mediestøtte*）規範，2014 年取代原先的發行補助措施，包括（Kranenburg, 2017; Nordicom, 2022）：

- 新聞產製補助：2019 年有 68 家新聞媒體獲補助總計 5,000 萬歐元，2021 年為 4,900 萬歐元。
- 創新補助：2021 年預算為 260 萬歐元。新創媒體或創新計畫，由獲補助媒體自籌六成，基金補助四成。

另外，丹麥 2006 年起即推出相關政策，提供新聞媒體緊急紓困資金，避免媒體周轉困難，或是協助媒體重整，防止媒體倒閉造成失業。

咸認北歐新聞業未因國家補助而受到不當的政治影響，補助機制的公平性也未受質疑（Foster & Bunting, 2019），其新聞自由與民主程度更都在全球評比中名列前茅（Neff & Pickard, 2021）。如前所述，北歐諸國一方面大力投資公共媒體，另一方面也長期補助商業新聞業，透過具有獨立性、專業性和代表性的新聞業補助委員會決定補助標準，並且定期接受外部稽核與績效評鑑。近年來，不管是間接補助或直接補助，其補助對象已延伸適用於數位新聞媒體，不再侷限於傳統印刷媒體。

二、中西歐國家新聞業紓困與扶持政策

歐陸國家中，法國向來對新聞業實施常態性的間接補助與直接補助政策，以 2015 年為例，法國大約投入公共預算達 14 億歐元，主要受益對象為傳統印刷媒體（Foster & Bunting, 2019）。

該國擁有歷史悠久的新聞業補助制度，可追溯至二次戰後。就直接補助而言，法國政府每年直接補助法國新聞業的預算約達 2.62 億歐元（2019 年數據）。其分配方式，主要分為三種：大約半數預算（約 1.3 億歐元）用於補助報紙的發行成本、補助廣告收入較少的報刊，以及用於補助新聞業數位轉型；一小部分預算用於專款補助地方性媒體；另有部分經費用於補助《法新社》（AFP）履行其被賦予的公共服務責任（Dragomir, 2021）。

十多年前，法國亦曾對遭受金融危機打擊的法國新聞業提供緊急紓困與扶持性的額外措施。2008 年 10 月，法國政府成立特別小組研擬報業危機的因應政策，總統薩科奇旋即實施為期三年的行動方案，包括提供報業 6 億歐元的緊急紓困措施，維持 2009 年調降的郵資減免優惠，並且倍增政府的報紙廣告預算。此外，結構性的政府政策包括：增加經費挹注於發展線上新聞，對數位轉型投資提供租稅優惠；改善報紙發行系統，補助並提供稅賦優惠給紙媒；記者教育訓練（2009 年 10 月實施）；促進非營利慈善組織對新聞機構的捐款支持；2009 年 11 月開始，為年滿 18 歲的青年免費訂閱週報（羅世宏，2010）。

2020 年 6 月 30 日，為了應對 COVID-19 疫情的衝擊，法國國會通過一項鼓勵訂報的稅賦優惠措施，針對年收入不超過 2.4 萬歐元的納稅人，提供訂閱報刊的抵稅優惠（最多可抵稅 50 歐元），有效期

限至 2022 年底。此一措施不只適用紙媒，也適用網路新聞媒體（黃靖，2020 年 7 月 3 日）。

另一歐陸國家奧地利雖然每年挹注新聞業經費不像法國這麼多（奧地利 2019 年的新聞業補助預算為 890 萬歐元），但可說是少見的政府對所有報刊媒體都提供補助的國家。依據 2004 年通過《新聞業補助法》（*The Press Subsidies Act*），奧地利對所有報紙提供「地毯式」補助，並且由奧地利媒體主管機關 *KommAustria* 負責辦理補助業務。具體而言，補助方式分三種：一般補助、特殊多樣性補助，以及優質媒體補助（*Dragomir, 2021*）。

所謂「一般補助」（*general subsidies*）是指「齊頭式」補助，亦即所有報紙都可獲得相同金額的補助，但若同一媒體集團擁有的報紙每增加一家，該報獲得的補助金額即減少 20%，依此類推；所謂「特殊多樣性補助」（*special diversity subsidies*）指的是對市場地位較弱勢（發行人或廣告收入較少）的報紙提供額外補助；所謂「優質媒體補助」（*quality media subsidies*）是針對致力於提升品質的報紙提供補助，例如補助報紙辦理教育訓練、補助報紙聘僱駐外特派記者等。

荷蘭則傾向於以「專案計畫補助」（*project-based funding*）的方式支持新聞業。政府設置兩個主要的新聞業基金，一個是「數位新聞業基金」（*Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, SVDJ*），另一個是「新聞專案補助基金」（*Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten, Fonds BJP*）。前者的基金規模為每年 600 萬歐元，後者 350 萬歐元（以 2019 年為例）。這兩個基金主要用於資助經濟脆弱的地方媒體，或是資助既有新聞媒體產製更多優質的調查報導，以及用於培訓青年記者與獨立記者。*SVDJ* 由獨立的行政法人負責運作，經費來自於教育文化科學部編列並撥付預算。為確保 *SVDJ* 的獨立性，其決策委員會由 *SVDJ* 自行遴選、教育文化科學部在尊重 *SVDJ* 遴選結果的基礎上完成任命程序。另一基金 *Fonds BJP* 的歷史較久，1990 年即已成立，同樣由教育文化科學部編列並撥付預算，但亦有來自民間組織的捐款。*Fonds BJP* 的管理董事會成員為無給職，另有諮詢委員會，皆須保持獨立性與遵守利益迴避原則（*Dragomir, 2021*）。

三、美國《地方新聞業存續法》草案及其他倡議

美國聯邦交易委員會與聯邦通訊傳播委員會（*Federal*

Communications Commission, FCC) 曾於 2009-2010 年對新聞業危機展開調查研究，並發布相關政策報告 (FTC, 2010; Waldman, 2011)。美國國會亦於 2009 年 7 月發布研究報告——《處於變遷中的美國報紙產業》(Kirchhoff, 2009)，展現美國聯邦政府與國會開始正視新聞業危機。自此以降，美國國會參眾兩院陸續皆有相關法律提案，包括參議員 Ben Cardin 提出的《報紙振興法》草案 (*The Newspaper Revitalization Act*)，希望協助報紙轉型為非營利機構。

多年來，包括 Free Press 在內的媒體改革組織、地方新聞媒體不斷呼籲美國政府投入公共預算，以挽救衰亡中的地方新聞業。

其中，「重建地方新聞聯盟」(Rebuild Local News) 是由地方新聞媒體與非營利、社區媒體組成的聯盟，該聯盟的召集人是「為美國而報導」(Report for America) 計畫的主席 Steven Waldman (2020)。該聯盟近年來積極倡議並支持由民主黨參議員 Maria Cantwell、民主黨眾議員 Ann Kirkpatrick 和共和黨眾議員 Dan Newhouse 等人於 2020 年與 2021 年兩度提出的《地方新聞業存續法》草案 (*The Local Journalism Sustainability Act, LJSA*)。

(一) LJSA 立法行動

拜登政府於 2021 年提出 3.5 兆美元的「重建美好未來方案」(Build Back Better Plan) 中正式納入 LJSA 草案，計畫以 10 億美元挹注地方新聞業。後因「重建美好未來方案」在國會審議過程受阻，導致 LJSA 草案也無法實現，雖然部分國會議員仍未放棄 LJSA 草案，尋求與「重建美好未來方案」脫鉤，持續努力推動讓 LJSA 還有單獨立法的可能 (Edmonds, 2022, March 29)。

LJSA 草案若通過立法，將在第一年以抵稅的方式補助每名地方記者一半薪資 (亦即補助每名地方記者最多 2.5 萬美元)，並於第二年起連續四年補助每名地方記者三成薪資 (亦即補助每一位地方記者最多 1.5 萬美元)。有資格接受此抵稅補助的地方媒體，包括地方電視臺和數位新創媒體 (Edmonds, 2022, March 29)。

LJSA 草案目前的聯邦立法前景不明，但部分支持該法案的國會議員轉而在各州推動類似立法，希望各州政府透過地方立法程序以預算支持地方新聞業。截至目前為止，已有威斯康辛州、科羅拉多州、紐約州、新澤西州及維吉尼亞州已展開立法行動 (Edmonds, 2022,

March 29)。其中，新澤西州、加州已完成立法與預算程序。

（二）新澤西模式與加州模式

在美國聯邦政府與州政府以公共預算挹注地方新聞業的各種努力中，新澤西州首開其風。新澤西州議會於 2018 年 8 月 24 日通過《公民資訊法案》（*Civic Info Bill*），撥款 500 萬美元成立基金，用以補助該州地方新聞媒體的創新方案。該州出售兩家地方公共電視臺的頻譜執照，所得款項用於設置負責扶持非營利新聞業的「新澤西公民資訊聯盟」（*New Jersey Civic Information Consortium*）。新澤西公民資訊聯盟以獨立、非營利組織的方式運作，由委員會（15 位成員組成）負責管理並決定補助哪些新聞創新計畫，委員會成員由州長、州議會、五所合作大學、以及來自社區團體、媒體公司與科技產業的代表負責遴聘。新澤西公民資訊聯盟將與該州五所大學合作，為媒體新創事業或新聞方案提供制度性資源和協助，並且確保受補助對象的運作與內容保持獨立性。獲得補助的媒體新創事業或新聞創新計畫必須與其中一所大學合作，致力於提升地方新聞的質與量，而且需要展現其對社區的貢獻與績效（*Baldrige, 2018, July 3*）。

不讓新澤西州專美於前，加州政府於 2022 年 9 月通過 2,500 萬美元預算案，自 2023 年起用於補助地方新聞業，經費分配委由加州柏克萊大學新聞學院負責（*Behar, 2022, September 13; Bollag, 2022, September 8; Owen, 2022, September 8*），其中包括提供給每位新聞科系畢業生及剛入行記者為期三年、每年 5 萬美元的補助金。獲得補助的年輕記者將被派駐至需要更多記者來報導公共事務的新聞媒體，其中有 25% 的經費將用於支持資源較貧瘠的社區。加州柏克萊大學新聞學院將組成一個諮詢委員會來監督整個計畫的執行狀況。該計畫的目標在增進民主，提供可信賴的新聞報導，以對抗時下充斥的各種虛假訊息與陰謀論，並且挽救衰亡中的地方新聞業。該計畫的主持人 *Harmon* 指出，「希望這個加州模式行得通，而且最終成為全國各地仿效的模式」（*Behar, 2022, September 13*）。

加州模式類似於由資深記者 *Steven Waldman* 與 *Charles Sennott* 共同發起的「為美國而報導」（*Report for America*）計畫，該計畫近年來已資助數百名記者在全美各地進行地方公共事務報導。「為美國而報導」於 2018 年資助 13 名記者，2019 年資助 225 名記者，2020 年資

助 300 名記者，希冀在 2022 年達成資助 1,000 名記者的目標。

（三）LJI：McChesney & Nichols 的地方新聞業倡議

Schiffrin（2021, April 16）彙整了 Robert McChesney, Steven Waldman, A. Prat, Julia Cagé 等人關於公共政策介入方案的討論，包括 McChesney & Nichols（2021, November 30）提出的「地方新聞業倡議」（Local Journalism Initiative, LJI）、Waldman 主張訂閱新聞媒體退稅制（此亦為 LJSA 草案內容的一部分）以及 Prat 和 Cagé 等人倡議的「媒體券」（media vouchers）。

McChesney & Nichols 曾在不同時間多次提出他們的 LJI 倡議，其最新版本（McChesney & Nichols, 2022）的重點主張如下：政府每年依據全美各郡人口數撥款，年滿 18 歲公民以投票方式決定這些撥款如何分配給該郡的公共媒體與非營利媒體，每人最多可投 3 票給自己想支持的媒體。

地方媒體必須符合以下條件，才可取得參加 LJI「候選」資格：

- 正式立案註冊為非營利組織；
- 扎根在該郡，且 75% 的人事支出用於聘雇在當地工作的編採人員；
- 完全獨立，不得為大型非營利組織的地方分支機構；
- 廣告、贊助或訂閱等其他收入，不得超過 LJI 補助經費的 5%；
- 產製原生內容，並在它的網站常態出版原生內容；
- 在投票舉行六個月前已正式運作。

媒體的得票率將決定其是否跨越補助門檻，亦即獲得該郡 1%有效票的媒體才有資格獲得未來一年的補助金（超過百萬人的大郡，補助門檻的得票率可設定為 0.5%），並且獲得與其得票比率相等的補助金。該補助機制同時設有天花板，亦即不管其得票率多高，任何一家媒體不得獲補助超過該郡 LJI 基金的 20%。所有獲得 LJI 基金補助的媒體，有義務立即將其內容開放所有人免費近用。

根據 McChesney & Nichols（2022）的設想，LJI 基金主要用以扶持公共與非營利媒體組織，但並不完全排斥有意摸索轉型為非營利媒體的既有商業媒體「參選」，但前提是它們必須設置與其商業部門分離的非營利組織，而且設有完全轉型為非營利媒體的三年大限，否則

即失去 LJI 基金的受補助資格。

LJI 基金的規模，McChesney & Nichols (2022) 建議可設定為前一年美國 GDP 的 0.15%，那麼 2022 年的 LJI 基金規模大約為 340 億美元。340 億美元算不算太高？他們認為不算太高，只約當一年人均 100 美元（美國總人口數為 3.33 億），而這樣的支出水準與歐洲國家在公共廣電的人均支出相較並不算高。

他們進一步指出，美國聯邦政府在 1840-1844 年間用以補助新聞業的預算相當於當時 GDP 的 0.21%，所以他們建議的方案（GDP 的 0.15%）並未超越歷史水準。他們更指出，新聞業攸關美國民主與國家安全，相比於國防預算占美國 GDP 的 4%，投資 GDP 的 0.15% 於新聞業並不為過。

如果這項倡議能夠實現，他們認為美國具有獨立性、競爭力的地方新聞業將有如遍地開花，重新繁榮，並且比過去更能回應公民的在地需求，也更有能力監督政府與公共政策，從而形成有助於民主多元實踐的公共利益新聞業。

除了上述 McChesney & Nichols (2021, 2022) 的 LJI 倡議方案外，另一討論較多的政策方案是「媒體券」。John Nichols 與 Robert McChesney 也是最早提出類似構想的媒體改革運動者與傳播學者，他們當時稱之為「公民新聞券」（Citizenship News Voucher）（McChesney & Nichols, 2010）。

（四）媒體券：Julia Cagé 等人的新聞業政策倡議

經濟學家 Julia Cagé 等人相當支持媒體券的政策方案，建議可以利用年度報稅時讓美國公民自行指定捐贈給哪些新聞媒體。依據她們的研究報告（Rolnik et al., 2019），媒體券在性質上是一種「公共預算支持、私人自行決定分配方式」（publicly funded media vouchers that are privately allocated）的新聞業補助機制。他們的初步建議如下：政府編列預算，由國庫每年分配每位成年公民 50 美元（5 美元 x 10 張）的媒體券，由後者在填報報稅資料時自行填寫捐贈給哪一家媒體。當年度媒體券未使用或未用完，不得累積至下一年度使用，亦不得轉讓或轉售他人。

為了避免資源過度集中至特定媒體，受贈媒體每年只能從同一位公民手上受贈一張，且任何媒體皆不得受贈超過總數百分之一的媒體

券。

受贈媒體券的新聞媒體有基本門檻限制，例如包括：至少聘僱一名全職記者；必須常態性產製、並提供至少一部份原生內容供公眾無償閱聽；產製以一般公眾為對象的新聞內容資訊，可以是特定主題（政經、環境、性別、人權、兒少、勞工、農業、食安、氣候變遷、區域和平……等），純娛樂內容除外；媒體形式不拘（印刷、網路、視聽媒體），無語種限制；受贈媒體無政治立場限制，產權型態不拘（商業媒體、低／非營利、公共媒體、大學媒體、社區媒體、合作社媒體、獨立媒體）；符合透明度要求：必須每年公布以下資訊，包括擁有該媒體超過 1% 股權的所有股東名單，以及股東的主要收入來源（以避免利益衝突），以及該媒體的年度收支表、組織章程、組織治理結構；符合倫理要求，例如簽署不接受任何形式「業配」的聲明、制訂並公布編採守則或製播準則（以免公共資金被用於資助虛假訊息或有害內容）。

Julia Cagé 等人建議，上述門檻限制應該如何訂定，應該開放各界共同討論，但他們建議實施初期不必設置太高門檻。

此外，她們建議應設置外部獨立監督機制，名為「獨立新聞監督委員會」（Independent News Monitor）或「公共利益新聞基金會」（Institute for Public Interest News），負責審核新聞媒體是否符合上述受贈資格。她們認為，獨立新聞監督委員會運作的獨立性至為關鍵，成員應包括新聞記者代表、媒體所有權人代表、學者專家或公民團體代表；任期四年，不得連選連任。獨立新聞監督委員會每年應評鑑新聞媒體是否落實倫理自律準則，若被評鑑為不符合倫理要求，該媒體有權申覆；萬一該媒體被外部監督機制判定失格，即失去本年度受贈媒體券的資格，但下一年度仍可重新申請受贈媒體券的資格。

四、英國「地方民主報導服務」模式

眾所周知，英國每年以收視執照費（約 50 億英鎊）支持 BBC 公共廣播服務，其中包括提供多元優質新聞。除此之外，英國自 1973 年起對報紙免徵加值稅，相當於一年以公共預算 3.4 億英鎊扶持報紙產業（2017 年數據）（Foster & Bunting, 2019）。然而，英國地方新聞業也同樣受到與其他國家類似的科技衝擊，面臨商業模式崩潰的危機。

因此，在 2017 年的《皇家特許狀》責成 BBC 應扶持英國地方新聞業發展。因此，2018 年 1 月起，BBC 和 News Media Association 合作啟動多項措施，其中最著者為「地方新聞夥伴計畫」（Local News Partnerships scheme）與「地方民主報導服務計畫」（Local Democracy Reporting Service）。

「地方新聞夥伴計畫」的重點內容（BBC, 2022）：至少到 2026 年以前，BBC 每年應投入 800 萬英鎊基金，與成功申請補助的地方新聞媒體簽約，供地方媒體與新聞網站雇用 150 名地方民主記者（2021 年 7 月起名額增加為 165 名），由 BBC 每年補助每名記者薪資 2.2 萬至 2.5 萬英鎊。

這些受雇地方媒體並接受 BBC 經費補助的記者稱為「地方民主記者」，被賦予的任務是專注於報導、監督與問責地方政府及其他公共服務機構。

地方民主記者的聘僱與管理由地方媒體負責，BBC 需為這些「地方民主記者」提供培訓。參與這項計畫的地方媒體，皆可近用 BBC News Hub 數位典藏的區域新聞音訊／視訊檔案

截至 2018 年 10 月底，這項計畫已產製 20 萬則地方新聞報導，平均每月產製 4,000 則地方新聞報導，地方新聞產製量可望繼續增加。地方民主記者所做的報導皆有上傳至線上新聞資料庫（News Bank）的義務，無償提供 BBC 及所有其他參與方新聞夥伴計畫的媒體（目前約有 1,000 家）使用。

英國數位文化媒體部（Department for Digital, Culture, Media and Sport, of the UK government, DCMS）發布《Cairncross Review 報告》（DCMS, 2019），建議英國政府應設置創新基金（約當 1,000 萬英鎊／年，為期四年）、擴大「地方民主報導服務計畫」，並設置獨立的「公益新聞基金會」（Institute for Public Interest News）負責管理上述兩項公共資金；將免徵增值稅政策擴大適用於數位新聞媒體（約當 4,000 萬英鎊／年）；以及以租稅減免措施鼓勵原生新聞產製（預算數額未定）。

五、加拿大地方新聞基金與其他補助政策

加拿大除了每年補助約 12 億加幣於該國公共廣電外，也透過對有線電視系統課徵特別稅（稅率為營收的 5%），用以補助加國電視

節目與電影製作 (Greenspon & Davey, 2022, March 1)。另外，加拿大對報紙實施加值稅減徵優惠政策，相當於以公共預算每年補助報業 5,500 萬加幣 (Foster & Bunting, 2019)。

加拿大政府於 2009 年設置「加拿大期刊基金」(Canada Periodical Fund)，用以補助該國印刷及數位雜誌，以及非每日發行的社區報紙。該基金每年約挹注 8,000 萬加幣，補助多達 800 家雜誌或社區報 (Foster & Bunting, 2019)。

2016 年加拿大政府成立由加拿大廣播電視同業公會 (The Canadian Association of Broadcasters, CAB) 負責管理的「獨立地方新聞基金」(Independent Local News Fund)，財源來自於對有線電視系統課徵前一年度營收的 0.3%，2020 年的年度基金收入為 2,090 萬加幣，⁵ 用以補助非隸屬於大型廣電集團的商業電視臺製作地方新聞與資訊節目 (Canadian Radio-television Telecommunications Commission, 2021)。

為了應對日益加深的地方新聞業危機，在受到美國「為美國而報導」和英國 BBC 的「地方民主報導服務」的啟發下，加拿大也有類似的「地方新聞振興計畫」(Local Journalism Initiative, LJI)。以 2019 年為例，該計畫補助 95 家地方新聞媒體雇用了 105 名記者 (Canadian Heritage, 2022)。2021 年 6 月，加國政府宣布加碼投資兩年共 1,000 萬加幣 (2021-22 年度與 2022-23 年度) 於加拿大版的 LJI 計畫 (News Media Canada, 2021)。

另外，2019 年起，加國政府通過協助新聞媒體的五年預算，以公共預算提供新聞媒體租稅優惠方案，包括 (Foster & Bunting, 2019)：

- 新聞媒體雇用記者得適用退稅補助 (refundable labour tax benefit)：估計五年約投入公共預算 3.6 億加幣；
- 以抵稅優惠方案，鼓勵民眾訂閱加國數位新聞媒體：估計五年共投入公共預算 1.38 億加幣；
- 允許合乎資格的非營利新聞組織享有慈善捐款免稅地位：估計五年共 9,600 萬加幣。

六、紐澳的紓困與扶持政策

同樣面臨科技與閱聽行為變遷影響的紐西蘭新聞媒體，除了報紙營收持續下滑，2006年至2018年間，紐西蘭新聞記者人數從4,284人減為2,061人，銳減幅度達五成之多。COVID-19疫情期間更是雪上加霜：2020-2021年的廣告收入流失9.1%，2020年4月，紐西蘭媒體娛樂集團（New Zealand Media and Entertainment, NZME）資遣200名員工，其他在職員工則面臨減薪15%的處境。作為紐西蘭對受到COVID-19疫情衝擊產業的紓困扶持措施之一，紐西蘭工黨政府決議設置「公共利益新聞基金」（Public Interest Journalism Fund, PIJF），⁶初期投入為期三年共5,500萬紐幣的經費，依競爭型的補助機制運作，由NZ On Air依據文化價值、平衡、競爭、公平、不重複……等九大原則進行審核與分配，用以扶持該國全國性、地區性與地方新聞媒體。截至2021年1月，共有46個新聞媒體組織獲得補助，已核准補助金額共計4,690萬紐幣。受補助媒體包括兼有提供網路版的紙媒、純網路媒體，以及廣電媒體，但不補助「純紙媒」。該基金被賦予達成以下目標（Cabinet Business Committee, 2021）：

- 讓優質新聞業得以存續
- 確保有廣泛多元媒體組織能提供具多樣性的主題、觀點和分析
- 支持全國、地區和地方範圍繼續有公益新聞的供應
- 確保在地新聞和觀點的持續產製
- 觸達跨平台的多元閱聽眾

而澳洲ACCC（2019）的數位平台調查報告除了建議ACMA指定數位平台建立規範它們與新聞媒體關係的行為準則（包括與媒體分享用戶數據、預先通知可能改變新聞內容排序或顯示情況的演算法調整），並與媒體公平協商如何分享因為新聞內容產生的收益之外，也建議政府投入公共預算，負起扶持新聞業的責任，其中：

- 建議九：對公共廣電（ABC及SBS）提供穩定與充足的經費補助，以解決公益新聞供應不足的問題。
- 建議十：政府應設置地方新聞業基金：以更聚焦於支持產製原生的地方與區域新聞的補助機制，取代現行的「區域與地方新聞出版商就業與創新補助方案」（Regional and Small Publishers

Jobs and Innovation Package，每年 2,000 萬澳幣）；補助機制應該力行平台中立原則，基金管理應該維持與政府之間的臂距原則，補助標準應由獨立專家委員會決定；政府補助地方新聞業的基金規模應擴充為每年 5,000 萬澳幣；政府應在基金補助模式實施三年後進行評估效益，以決定是否擴大適用至商業媒體市場供應不足的其他公益新聞領域。

2020 年 5 月 7 日，澳洲政府正式推出規模達 5,000 萬澳幣的「公益新聞編採基金」（Public Interest Newsgathering Fund, PING），協助澳洲區域型的商業電視、廣播和報紙媒體度過 COVID-19 危機。這些媒體可以向澳洲傳播資安與藝術部提出申請，受補助媒體被允許相當大的經費使用彈性，可用於包括「與產製和發行公共利益新聞相關的廣泛用途，例如員工薪資、教育訓練、技術或網站升級」（Australian Minister for Communications, Cyber Safety and the Arts, 2020）。⁷

七、公共預算途徑的比較分析

上述各國採用或倡議的公共預算途徑，大致可分為對新聞業提供直接補助、租稅優惠、政府廣告挹注，或是專案補助，目的係為了拯救各國新聞業危機（特別是地方媒體）、維持媒體市場結構多樣性，或公共利益新聞如調查報導等優質新聞業的生存發展，以及為了協助新聞業因應數位化轉型、發展營運與觸達閱聽人的創新模式（參見表 4 所列示的公共預算途徑的政策方案，惟因篇幅所限，每種模式只列舉少數幾個例子）。這些途徑所包括的政策方案，尚不包括先進民主國家長期對公共廣電媒體與族群媒體服務投注的大量公共預算。

表 4：各國的公共預算途徑新聞業政策之比較

政策方案	預算目的、手段或成效
直接補助 澳洲：設公益新聞編採基金	2020 年設置，預算規模為 5 千萬澳幣，主要目的是為區域型商業媒體在疫情期間提供紓困協助，允其用於「與產製和發行公共利益新聞相關的廣泛用途，例如員工薪資、教育訓練、技術或網站升級」。

政策方案	預算目的、手段或成效
紐西蘭：公共利益新聞基金	初期預算規模為三年共 5,500 萬紐幣，協助全國性、區域性及地方性新聞媒體，鼓勵受補助媒體進行數位轉型與創新，不補助純紙媒。
丹麥：《媒體支持法》	政府依法每年投入超過 5 千萬歐元預算，對新聞媒體提供新聞產製補助與創新補助。
奧地利：對報紙提供補助	2004 年通過《新聞業補助法》（ <i>The Press Subsidies Act</i> ），歐洲唯一對所有報紙提供「地毯式」補助的國家。2019 年的補助預算為 890 萬歐元，由奧地利媒體主管機關（ <i>KommAustria</i> ）負責辦理補助業務。補助方式分三種：一般補助、特殊多樣性補助，以及優質媒體補助。
租稅優惠	歐洲諸國
	幾乎所有歐洲國家都提供新聞業特殊的租稅優惠，比利時、丹麥、挪威和英國免徵增值營業稅政策。歐洲其他國家亦實施對新聞業減徵加值營業稅的租稅優惠政策。
丹麥：印刷媒體（+網路新聞媒體）免徵加值營業稅	政府每年約投入公共預算 4 千萬歐元，對印刷新聞媒體免徵加值營業稅之優惠，數位新聞媒體自 2018 年起納入加值營業稅免徵對象。
政府廣告	各國政府與國營事業：向新聞媒體購買廣告
	將公共預算用於支持新聞業的一種相當普遍的方式，電視媒體由於閱聽眾觸達率較高，比印刷媒體更易受惠於政府廣告經費。另有疑慮是政府國營事業廣告支出與分配方式可能缺乏標準與透明度，可能導致政媒之間的錢權交易，或是政府用以圖利政治立場相近的新聞媒體。
專案補助	法國：補助青年免費訂報；鼓勵國民訂報的抵稅措施
	2020 年 6 月國會通過一項鼓勵訂報的稅務優惠措施，針對年收入不超過 2.4 萬歐元的納稅人，提供訂閱報刊的抵稅優惠（最多可抵稅 50 歐元），有效期限至 2022 年底。

政策方案	預算目的、手段或成效
荷蘭：新聞業基金	政府設置兩個主要的新聞業基金，並以專案補助的方式運作：一個是「數位新聞業基金」（簡稱 SVDJ），另一個是「新聞專案補助基金」（簡稱 Fonds BJP）。兩者合計的基金規模約為每年 1 千萬歐元。這兩個基金主要用於資助經濟脆弱的地方媒體，或是資助既有新聞媒體產製優質的調查報導，以及用於培訓青年記者與獨立記者。
美國：州政府立編列預算補助地方媒體	新澤西州議會撥款 500 萬美元成立基金，用以補助地方新聞媒體的創新方案。加州政府 2022 年通過 2,500 萬美元預算案，用於補助地方新聞業，委由加州柏克萊大學新聞學院負責分配。

資料來源：本研究整理。

上述這些國家以公共預算途徑介入新聞業的經驗顯示，例如推行某種新聞業補助政策，有賴於國民對政府的信任度。信任度越高，新聞業補助政策愈可能良好運作，例如北歐諸國以「媒體福利國家」（media welfare state）馳名的同時（Syvertsen, Enli, Mjøs & Moe, 2014），也被 Democracy Index 2022 評比為世界民主體制運作最好的國家（The world's most, and least, democratic countries in 2022, 2023, February 1）。

不過，來自公共預算的國家間接或直接補助機制，如何確保不影響媒體獨立性，特別是確保發揮促進新聞媒體多元發展、扶持產製與流通公益新聞（public interest journalism）包括地方新聞、調查報導的作用，如何不導致新聞媒體過度依賴國家補助，以及如何評估並檢討補助機制，各國有必要依據自身媒體結構與現況適當地設計相應制度。

伍、結論

本文檢視以公共政策介入手段扶持新聞業的存續發展的兩種主要途徑——平台問責途徑與公共預算途徑，並進行跨國比較分析。

這兩種主要政策途徑，皆不失為新聞業財源問題的可行解方，各

國除了在推動過程中相互參照，其具體實踐作法亦有同有異。本文主張，這兩種政策途徑的選擇並無互斥性，可以分進合擊，兩路並進。

截至目前為止，臺灣的公共政策論述較為偏向平台問責途徑，其中又以新聞議價立法（工商時報社論，2022年4月28日；林淑惠，2022年7月14日）、創設著作鄰接權、強化公平法、以及對數位平台課徵特別稅並將部分稅收用於挹注新聞業（工商時報社論，2022年4月28日）……等模式獲得較多關注。這些基於平台問責途徑的模式固然是值得臺灣研議並促其實現的公共政策介入方向，但迄今相對付之闕如的是責成政府以公共預算途徑介入，負起扶持與振興新聞業並提供制度性保障的相應責任。

本文認為，平台問責途徑與公共預算途徑並無扞格，而且這兩種公共政策介入手段皆有其必要性。例如，哈佛大學法學院教授 Martha Minow（2021）不僅主張數位平台必須為內容付費，也倡議國家應實施各種支持非營利新聞組織的租稅和補助政策，大力挹注公共媒體和媒體素養教育，並且促使公共媒體履行更大的公共責任。

由知名新聞學者 Rasmus Nielsen 領銜主筆的《新聞業需要的新政》（*A New Deal for Journalism*），提出公共政策介入新聞業存續發展的主張，需要政府紓困協助走出困境，重建新聞業應有的職能，並以政策引導改革新聞業。其中，具體的創新政策主張包括：支持並採取國際措施對數位平台徵稅，例如 OECD 和 G7 提出的「全球最低稅負制」；為媒體建立多元經費來源的支持系統，為商業媒體和非營利媒體建立新聞業發展基金，結合民間慈善捐款和政府預算等多重資金來源；確保各國政府承諾將政府預算 1% 用於支持獨立媒體及有利其發展的環境；建立公眾支持機制，創造有利條件讓公民支持他們認同的新聞媒體組織（如媒體券、新聞媒體訂閱費用抵稅等政策措施）（Forum on Information and Democracy, 2021）。

在平台問責途徑上，本文支持臺灣應持續研議對數位平台課稅、並撥出其中部分稅收挹注／支持新聞業的可行性。本文也認同應促使數位平台與新聞業平等協商內容付費機制與較為公平合理透明的廣告分潤條件。就此而言，澳洲領頭的強制議價立法與歐盟的著作鄰接權模式各有其優劣之處。然而，上述任何一種平台問責途徑，或許都不容易短期內在臺灣實現。臺灣一方面要務實應對，另一方面也絕對不能輕易放棄立法介入的權利與可能性。此外，數位平台若表達善盡社

會責任的意願，願意主動在臺灣設置類似「創新基金」、「數位共榮基金」等機制，我國自應表示歡迎，但同時亦可表達我國繼續追尋平台問責立法（類似歐盟《數位服務法》、《數位市場法》、歐洲著作鄰接權模式、澳洲強制議價模式，或數位平台課稅模式）的決心。

在此同時，本文亦期待我國考量以公共預算途徑紓困、重建與改革新聞業的可能性。

本文認為，在國會立法、透明監督、公眾問責，以及媒體必須謹守專業倫理底線且自主獨立運作的基礎上，來自納稅人的公共資金不只可以、而且應該用於挹注／支持臺灣新聞業的生存發展與數位創新轉型。這種制度性、結構性的改革，臺灣從沒有機會嘗試過，需要集思廣益，而且必然有不少困難需要克服，但不能連試都不試，也不能被簡化或污名化為新聞媒體「拿政府的錢，必然如何如何……。」眾所周知的是，英國每年以公共資金投資 BBC 達 50 億英鎊，本文前引資料亦指出，法國每年間接直接補助新聞業達 14 億歐元。自由民主國家普遍透過公共預算、實施某種形式的新聞業補助政策。換句話說，自由民主國家當中或許只有臺灣這麼澈底地讓新聞業「自生自滅」，除了各級政府經常以標案「收買」媒體之外，幾無任何積極正向的新聞業／媒體政策可言。

其實，臺灣除了應該大幅提高對公共媒體的投資、並強化其公共責任與影響力之外，亦可考慮試行並定期檢討評估「媒體券」、「公共利益新聞基金」……等機制，協助商業／非營利新聞媒體度過科技衝擊、市場碎片化與廣告流失的生存危機，並透過媒體數位轉型和創新，強化公眾連結與參與，重建新聞媒體對公共利益、公信力與社會價值的追求，並且促進國民之間的對話與團結。

民主不是免費午餐，自由與能幹的新聞業也同樣不是憑空而來，需要國人共同守護，也亟需國人不吝於予以必要的精神與財務支持。畢竟，為了維護民主、自由、正義、專業獨立性或追求產業經濟發展等公共利益，我國的公共資金一直都在「補助」很多產業和機構。半導體產業、公立大學、藝術文化表演團體、甚至政黨，無一例外，如果沒有公共資金（一開始或一直以來）的投資、支持或補助，它們難有生存或繁榮發展的可能。何獨新聞業必須例外？

最後，在本文的基礎上展望未來，不管是平台問責或公共預算作為新聞業存續問題解方，都值得國人認真面對，而且更重要的是行勝

於言，政府與公民必須盡快付諸行動。本文根本與嚴肅的寫作目的，是在臺灣長期漠視新聞業危機的脈絡下，藉由盤點各國從平台問責與公共預算途徑「雙管齊下」、「分進合擊」的努力或嘗試，提醒我國政府、新聞業與社會可以從中得到啟發，為解決臺灣新聞業危機、增進其對民主社會貢獻而探索出一種或多種具有可行性的政策。合宜的公共政策介入手段，除了必須納入平台問責途徑的政策或立法行動，亦應包含適當的立法與財政支持作為基礎的公共預算途徑，期為臺灣新聞業打造一個能夠兼顧編採獨立、財務強健、多元競爭與公共利益等目標追求的未來。

註釋

- 1 所謂新聞「片段內容」(snippet)，包括伴隨連結(link)出現的小段落文字摘要、照片縮圖或短影音。
- 2 關於演算法調整通知的規定，也已修正為限縮在「對排名產生重大影響的演算法的有意識變化，而不涉及變化不斷發生的演算法的持續機器學習過程。」參見 Dearman & Pyburne (2021)。
- 3 此外，ACCC 另授權兩個集體協商、不受競爭法限制的案例，分別是 2021 年 10 月 29 日授權 Commercial Radio Australia，以及 2021 年 10 月 29 日授權 Minderoo Foundation 代表 23 家小型媒體與數位平台協商。
- 4 惟 Google 已於 2023 年 3 月 8 日宣布，將成立「臺灣新聞數位共榮基金」，未來三年投注新台幣三億元，協助臺灣新聞產業追求數位轉型發展與永續目標(馬瑞璿，2023 年 3 月 9 日)。
- 5 詳見：https://crtc.gc.ca/eng/BCASTING/ann_rep/ILNF_Annual_Report_19-20_Abridged.pdf。
- 6 詳見：<https://www.nzonair.govt.nz/funding/journalism-funding/>。
- 7 澳洲公眾對政府補助新聞媒體的支持度不低。根據澳洲 Public Interest Journalism Initiative (PIJI) 委託進行的一項民調發現，46% 的澳洲民眾願意每年加稅澳幣 6 元支持擴大公益新聞業的能量(PIJI, 2020)；若每年人均加稅 6 元，估計每年可增加澳幣 3.8 億至 7.4 億元對公益新聞業的公共投資(Centre for International Economics, 2019)。

參考書目

- 〈避風頭？收受花蓮王標案名單曝光 涉案記者紛紛離職〉（2018 年 12 月 19 日）。《自由時報》。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2646933>
- 工商時報社論（2022 年 4 月 28 日）。〈落實跨國數位平權，政府責無旁貸〉，《工商時報》。取自 <https://view.ctee.com.tw/processing/40202.html>
- 王立達（2022）。〈數位時代的新聞生機：媒體與平台議價協商之法制模式評估與選擇〉，《臺灣法律人》，15：48-68。
- 李秉芳（2021 年 4 月 21 日）。〈臺灣記者面臨政府與老闆「雙重壓力」：長官點菜找碴縣市首長，直到取得業配〉，《關鍵評論網》。取自 <https://www.thenewslens.com/article/149932>
- 林淑惠（2022 年 7 月 14 日）。〈數位平台分潤媒體 拚立法〉，《工商時報》。取自 <https://ctee.com.tw/news/policy/678091.html>
- 林紹鈞（2022）。〈探討新聞業者與數位平台間分潤之關係——以歐盟與澳洲之立法為例〉，《智慧財產權月刊》，286：6-22。
- 徐子苓、王孟倫（2022 年 10 月 16 日）。〈數位平台搶走廣告 報業近 10 年營收腰斬〉，《自由時報》。取自 <https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1546039>
- 埃森哲管理諮詢公司（2021）。《臺灣新聞媒體展望》。臺北：埃森哲管理諮詢公司。
- 唐筱恬（2022 年 10 月 14 日）。〈政府廣宣標案中央 7 成給三立、民視，地方偏愛 TVBS、東森，平面聯合報最吃香〉，《新新聞》。取自 <https://new7.storm.mg/article/4563666>
- 馬瑞璿（2023 年 3 月 9 日）。〈Google 成立臺灣新聞數位共榮基金〉，《聯合報》。取自 <https://udn.com/news/story/7240/7018892>
- 財團法人電信技術中心（2022 年 1 月 19 日）。〈Google 實質性拒絕與新聞媒體協商遭法國競爭主管機關處罰並就所提承諾書進行公開諮詢〉。取自財團法人電信技術中心網頁 <https://www.ttc.org.tw/News/more?id=83fa1abdb9cc460a828d9793dedc49e5>
- 張馥暄（2022 年 7 月 15 日）。〈數位平台拒分潤引新聞自由危機 學

- 者籲行政院推動立法》，《鏡週刊》。取自 <https://www.mirrormedia.mg/story/20220715soc006/>
- 馮建三（2022年5月13日）。〈課數位廣告稅 阻新聞崩壞〉，《聯合報》。取自 <https://udn.com/news/story/7339/6309396>
- 黃靖（2020年7月3日）。〈疫情重創法國媒體業 政府施援手推出訂報抵稅措施〉，《中新網》。取自 <http://m.people.cn/n4/2020/0703/c57-14122329.html>
- 新聞民主與平台議價論壇（2022年12月21日）。〈新聞稿四：國內媒體公會提立法課徵平台數位稅 學者：不符國際稅改趨勢〉。取自 <https://www.twjour.org/post/新聞稿四：國內媒體公會提立法課徵平台數位稅-學者：不符國際稅改趨勢>
- 新聞民主與平台議價論壇（2023年2月1日）。〈新聞稿一：立院新會期，三名不同政黨立委擬提議價法案〉。取自 <https://www.twjour.org/post/新聞稿一：立院新會期，三名不同政黨立委擬提議價法案>
- 臺北市雜誌商業同業公會（2022年12月7日）。〈Google 場_雜誌公會針對數位平台對新聞媒體產業的影響提出立場〉。取自 <https://www.magazine.org.tw/mbatnews/mbatupdates/597>
- 羅世宏（2010）。〈報業/新聞業前途與政府責任〉，羅世宏、胡元輝編《新聞業的危機與重建：全球經驗與臺灣省思》，頁 44-84。臺北：允晨文化。
- 羅世宏（2021年10月12日）。〈付費訂閱數位新聞是無可避免的趨勢——從兩份百年大報談起〉，《鏡週刊》。取自 <https://www.mirrormedia.mg/story/20211012web004/>
- Australian Competition and Consumer Commission. (2019, July 26). *Digital platform inquiry: Final report*. Sydney, Australia: Australian Competition and Consumer Commission. Retrieved from <https://www.accc.gov.au/publications/digital-platforms-inquiry-final-report>
- AFP with Euronews. (2022, March 3). 'Neighbouring rights': Google agrees new deal to pay French publishers for news content. *Euronews*. Retrieved from <https://www.euronews.com/2022/03/03/neighbouring-rights-google-agrees-new-deal-to-pay-french-publishers-for-news-content>

- Arendt, H. (1978, October 26). Hannah Arendt: From an Interview. *The New York Review*. Retrieved from <https://www.nybooks.com/articles/1978/10/26/hannah-arendt-from-an-interview/>
- Australian Minister for Communications, Cyber Safety and the Arts. (2020, May 7). *Public Interest News Gathering Program opens for business*. Canberra: Hon Paul Fletcher MP, Minister for Communications, Cyber Safety and the Arts. Retrieved from <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22media%2Fpressrel%2F7327457%22>
- Baldridge, M. (2018, July 3). Water in a news desert: New Jersey is spending \$5 million to fund innovation in local news. *NiemanLab*. Retrieved from <https://www.niemanlab.org/2018/07/water-in-a-news-desert-new-jersey-is-spending-5-million-to-fund-innovation-in-local-news/>
- BBC. (2022). *Local democracy reporting service*. London, UK: Author. Retrieved from <https://www.bbc.com/lnp/ldrs>
- Behar, E. K. (2022, September 13). UC Berkeley Graduate School of Journalism receives \$25M state fund to strengthen local news coverage. *The Daily Californian*. Retrieved from <https://dailycal.org/2022/09/12/uc-berkeley-graduate-school-of-journalism-receives-25m-state-fund-to-strengthen-local-news-coverage>
- Bell, E., & Owen, T. (2017). *The platform press: How silicon valley reengineered journalism*. New York, NY: Tow Center for Digital Journalism, Columbia University.
- Benton, J. (2022, February 2). Australia's latest export is bad media policy, and it's spreading fast. *NiemanLab*. Retrieved from <https://www.niemanlab.org/2022/02/australias-latest-export-is-bad-media-policy-and-its-spreading-fast/>
- Berners-Lee, T. (2021, January 18). *Submission to Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Bill 2020*. Retrieved from <https://www.aph.gov.au/DocumentStore.ashx?id=a9823801-565b-4833-8515-ea4fd57b3d01&subId=700056>
- Bollag, S. (2022, September 8). A tipping point in protecting our democracy: California will pump \$25M into local journalism initiative. *The San Francisco Chronicle*. Retrieved from <https://www.sfchronicle.com/politics/article/A-tipping-point-in-protecting-our-17428705.php>
- Browning, K., & Nicas, J. (2020, June 29). The New York Times pulls out

- of Apple News. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2020/06/29/technology/new-york-times-apple-news-app.html>
- Bruell, A., & Hagey, K. (2022, June 9). Facebook rethinks news deals, and publishers stand to lose millions in payments. *The Wall Street Journal*. Retrieved from <https://www.wsj.com/articles/facebook-rethinks-news-deals-and-publishers-stand-to-lose-millions-in-payments-11654812251>
- Cabinet Business Committee. (2021, Jan 28). *Investing in sustainable journalism: Draw down of tagged contingency proposal*. Retrieved from https://mch.govt.nz/sites/default/files/projects/investing_in%20sustainable_journalism_draw_down_of_tagged_contingence.pdf
- Canadian Heritage. (2022, October 20). *Local Journalism Initiative*. Quebec, Canada: Author. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/local-journalism-initiative.html>
- Channick, R. (2022, August 23). Big Tech could be forced to pay for online news under legislation aimed at helping local publishers. *Chicago Tribune*. Retrieved from <https://www.chicagotribune.com/business/ct-biz-newspaper-legislation-big-tech-compensation-20220823-47p17eff3jbuhfijwsjnjs5nnu-story.html>
- Centre for International Economics. (2019, November 20). *Tax concessions for public interest journalism: Examining the case for tax incentive-based funding*. Canberra, Australia: Centre for International Economics. Retrieved from <https://piji.com.au/wp-content/uploads/2019/11/piji-tax-concessions-for-public-interest-journalism.pdf>
- Clemares, F. (2022, September 22). News Showcase is launching in Spain. [News from Google]. Retrieved from <https://blog.google/products/news/news-showcase-is-launching-in-spain/>
- Connal, S. (2022a, November 1). Google licenses content from news publishers under the EU Copyright Directive. [News from Google]. Retrieved from <https://blog.google/around-the-globe/google-europe/google-licenses-content-from-news-publishers-under-the-eu-copyright-directive/?hl=zh-tw>
- Connal, S. (2022b, December 1). *Updates to Google's Services in Czechia in Light of the Czech Transposition of the European Copyright Directive*. Retrieved from Google Search Central Blog Web jsite: <https://developers.google.com/search/blog/2022/12/google-services->

in-czechia

- Corbyn: Tech firm tax could fund journalism. (2018, August 23). *BBC News*. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/uk-politics-45271286>
- Cowan, G., & Westphal, D. (2010). *Public policy and funding the news*. LA, California: University of Southern California, Annenberg School for Communication & Journalism. Retrieved from https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/sites.usc.edu/dist/5/694/files/2015/07/Funding-the-News_report-optimized.pdf
- Crawford, H. (2021, October 14). Comment: Why Australia's dishonest News Media Code is a bad way to tax Google and Facebook. *Press Gazette*. Retrieved from <https://pressgazette.co.uk/australian-news-media-bargaining-code/>
- Canadian Radio-television Telecommunications Commission. (2021, June 15). *Broadcasting decision CRTC 2021-203*. Ottawa, Canada: Author. Retrieved from <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2021/2021-203.htm>
- Dearman, P., & Pyburne, P. (2021, February 15). *Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Bill 2020* (Bills Digest No. 48, 2020–21). Retrieved from https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd2021a/21bd048
- Department for Digital, Culture, Media and Sport. (2019, February 12). *The Cairncross Review: A sustainable future for journalism*. London, UK: Department for Digital, Culture, Media and Sport. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779882/021919_DCMS_Cairncross_Review_.pdf
- Deloitte, L. L. P. (2016, March). *The impact of web traffic on revenues of traditional newspaper publishers: A study for France, Germany, Spain, and the UK*. London, UK: Deloitte, L. L. P.
- Dinsdale, M. (2022, October 21). *Sharing our concerns with Canada's Online News Act*. Retrieved from Meta Web site: <https://about.fb.com/news/2022/10/metas-concerns-with-canadas-online-news-act/>
- Donovan-Smith, O. (2022, June 12). Can Congress save local news? Two bills backed by Northwest lawmakers may help. *The Spokesman-Review*. Retrieved from <https://www.spokesman.com/stories/2022/>

- jun/12/can-congress-save-local-news-two-bills-backed-by-n/
- Dragomir, M. (2021, November). *State financial support for print media: Council of Europe standards and European practices, Expert report*. Strasbourg, France: Council of Europe.
- Dwyer, T. (2016, December 12). Is Australia's media market one of the world's most concentrated? *The Conversation*. Retrieved from <https://theconversation.com/is-australias-media-market-one-of-the-worlds-most-concentrated-68437>
- Edelman, G. (2020, August 5). Can killing cookies save journalism? *Wired*. Retrieved from <https://www.wired.com/story/can-killing-cookies-save-journalism/>
- Edmonds, R. (2022, March 29). *Reeling in a federal boost for local journalism remains elusive*. Retrieved from <https://www.poynter.org/business-work/2022/local-journalism-sustainability-act-status-federal-funding-journalism/>
- Edmonds, R. (2022, August 23). *Bill to force Google and Facebook to pay for news content wends its way toward center stage*. Retrieved from <https://www.poynter.org/business-work/2022/bill-to-force-google-and-facebook-to-pay-for-news-content-wends-its-way-toward-center-stage/>
- Fernández Alonso, I., de Moragas, M., Gill, J. J. B., & Almiron, N. (Eds.). (2006). *Press subsidies in Europe*. Barcelona, Spain: Generalitat de Catalunya : Institut de la Comunicació.
- Fioroni, S. (2022, May 19). *Local news most trusted in keeping Americans informed about their communities*. Retrieved from <https://knightfoundation.org/articles/local-news-most-trusted-in-keeping-americans-informed-about-their-communities/>
- Fischer, S. (2022, July 28). Scoop: Meta officially cuts funding for U.S. news publishers. *Axios*. Retrieved from https://www.axios.com/2022/07/28/meta-publishers-news-funding-cut?fbclid=IwAR0SXFpYpSty4v341EoLJF_cKH3gb5G-V6ZXT-WERaN9QgeKMFD-qKHLND0
- Forum on Information and Democracy. (2021). *A new deal for journalism*. Retrieved from <https://informationdemocracy.org/working-groups/sustainability-of-journalism/>
- Foster, R., & Bunting, M. (2019). *Public funding of high-quality journalism: A report for the ACCC*. Retrieved from <https://www.accc.gov.au/system/files/ACCC%20commissioned%20report%20-%20Public>

%20funding%20of%20high-quality%20journalism%20-%20phase
%201,%20Communications%20Chambers.PDF

France 24 with AFP and Reuters. (2021, January 21). Google and French publishers sign landmark copyright agreement. *France 24*. Retrieved from <https://www.france24.com/en/business/20210121-google-and-french-publishers-sign-landmark-copyright-agreement>

Federal Trade Commission. (2010). *Federal Trade Commission Staff Discussion Draft: Potential Policy Recommendations to support the reinvention of journalism*. Washington, DC: Federal Trade Commission. Retrieved from https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_events/how-will-journalism-survive-internet-age/new-staff-discussion.pdf

Fuchs, C. (2018, August 23). How Corbyn's plan to tax google and Facebook could create a public service internet. *Huffington Post*. Retrieved from https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/how-taxing-google-and-facebook-ads-enables-the-creation_uk_5b7ea316e4b0109192c5a19b

Government of Canada. (2022, April 5). *The Online News Act*. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/online-news.html>

Greenberg, B. A. (2012). A public press? Evaluating the viability of government subsidies for the newspaper industry. *UCLA Entertainment Law Review*, 19(1), 189-244.

Greenspon, E., & Davey, K. (2022, March 1). Canada looks to improving Australia's model for helping news publishing. *Policy Options Politiques*. Retrieved from <https://policyoptions.irpp.org/magazines/canada-looks-to-improving-australias-model-for-helping-news-publishing/>

Grueskin, B. (2022, March 9). Australia pressured Google and Facebook to pay for journalism. Is America next? *Columbia Journalism Review*. Retrieved from https://www.cjr.org/business_of_news/australia-pressured-google-and-facebook-to-pay-for-journalism-is-america-next.php

International Federation of Journalists. (2020, April 29). *Global platform for quality journalism*. Retrieved from <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/world-press-freedom-day-2020/article/ifj-launches-global-platform-for-quality-journalism.html>

- Karr, T., & Aaron, C. (2019). *Beyond fixing Facebook: How the multibillion-dollar business behind online advertising could reinvent public media, revitalize journalism and strengthen democracy*. Washington, DC: Free Press. Retrieved from <https://www.freepress.net/policy-library/beyond-fixing-facebook>
- Kaye, B. (2021, July 2). Facebook set to finance regional Australia newspaper fund. *Reuters*. Retrieved from <https://www.reuters.com/technology/facebook-set-finance-regional-australia-newspaper-fund-2021-07-02/>
- Kirchhoff, S. M. (2009). *The U.S. newspaper industry in transition*. Washington, DC: Congressional Service Report. Retrieved from https://www.everycrsreport.com/files/20100909_R40700_55bf0df08f4d3e3ae407c90cd214205278ba23fa.pdf
- Kranenburg, H. V. (Ed.) (2017). *Innovation policies in the European news media industry* (1st edition. ed.). New York, NY: Springer Berlin Heidelberg.
- Kruimel, O. (2021, February 22). News Corp and Nine's market share front and centre at senate hearing. *Mumbrella*. Retrieved from <https://mumbrella.com.au/news-corp-and-nines-market-share-front-and-centre-at-senate-hearing-669544>
- Lardinois, F. (2013, June 22). Google Makes Google News in Germany Opt-In Only to Avoid Paying Fees Under New Copyright Law. *TechCrunch*. Retrieved from <https://techcrunch.com/2013/06/21/google-makes-google-news-in-germany-opt-in-only-to-avoid-paying-fees-under-new-copyright-law/>
- Lippmann, W. (1920/2008). *Liberty and the news*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lomas, N. (2021, June 7). France fines Google \$268M for adtech abuses and gets interoperability commitments. *TechCrunch*. Retrieved from <https://techcrunch.com/2021/06/07/france-fines-google-268m-for-adtech-abuses-and-gets-interoperability-commitments/?guccounter=1>
- Lomas, N. (2022, January 12). Google offers not to put News Showcase into search results in Germany as antitrust probe rolls on. *TechCrunch*. Retrieved from <https://techcrunch.com/2022/01/12/google-news-showcase-fco-offers/>
- Macdonald, I. (2022, April 25). Canada's online news Act: Repeating

- Australia's mistakes? *Policy Options Politiques*. Retrieved from <https://policyoptions.irpp.org/magazines/april-2022/canada-online-news-act-mistake/>
- Maher, B. (2022, March 21). Australian indie publishers 'freeze news' in protest at exclusion from big tech bargaining. *Press Gazette*. Retrieved from <https://pressgazette.co.uk/news/australian-publishers-freeze-news-to-protest-big-techs-failure-to-pay-up/>
- McChesney, R. W., & Nichols, J. (2010). *The death and life of American journalism: The media revolution that will begin the world again*. Philadelphia, PA: Nation Books.
- McChesney, R. W., & Nichols, J. (2021, November 30). The local journalism initiative: A proposal to protect and extend democracy. *Columbia Journalism Review*. Retrieved from https://www.cjr.org/business_of_news/the-local-journalism-initiative.php
- McChesney, R. W., & Nichols, J. (2022, January 25). *To protect and extend democracy, recreate local news media*. Washington, DC: Free Press. Retrieved from https://www.freepress.net/sites/default/files/2022-03/to_protect_democracy_recreate_local_news_media_final.pdf
- McDonald, M. (2022, February 18). *One year on from Facebook unfriending Australia, is local journalism any better off?* Retrieved from Minderoo Foundation Web site: <https://www.minderoo.org/frontier-technology/news/one-year-on-from-facebook-unfriending-australia-is-local-journalism-any-better-off/>
- Minow, M. (2021). *Saving the news: Why the Constitution calls for government action to preserve freedom of speech*. New York, NY: Oxford University Press.
- Missoffe, S. (2022, Oct 20). News Showcase is launching in France. [News from Google]. Retrieved from <https://blog.google/products/news/google-news-showcase-launching-france/>
- Navarro, J. G. (2023, Jan 5). *Global newspaper advertising expenditure 2000-2024*. Retrieved from <https://www.statista.com/statistics/273708/global-newspaper-advertising-expenditure/>
- Neff, T., & Pickard, V. (2021). Funding democracy: Public media and democratic health in 33 Countries. *International Journal of Press/Politics*. <https://doi.org/10.1177/19401612211060255>
- News Media Canada. (2021, June 28). *Federal government announces significant assistance programs to support journalism*. Retrieved

- from <https://nmc-mic.ca/2021/06/28/federal-government-announces-significant-assistance-programs-to-support-journalism/>
- Nielsen, K. R., & Ganter, S. A. (2018). Dealing with digital intermediaries: A case study of the relations between publishers and platforms. *New Media & Society*, 20(4), 1600-1617. <https://doi.org/10.1177/1461444817701318>
- Nordicom. (2022, October 13). *Direct media subsidies to news media – a Nordic overview*. Gothenburg, Sweden: Nordicom. Retrieved from <https://www.nordicom.gu.se/en/facts-analysis/nordic/factsheets/direct-media-subsidies-news-media-nordic-overview>
- Ots, M., & Picard, R. G. (2018). Press subsidies. In J. F. Nussbaum (Ed.), *Oxford research encyclopedia of communication*. Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228613.013.861>
- Owen, L.H. (2022, September 8). The state of California will fund \$25 million in local reporting fellowships. *NiemanLab*. Retrieved from <https://www.niemanlab.org/2022/09/the-state-of-california-will-fund-25-million-in-local-reporting-fellowships/>
- Papaevangelou, C. (2023). Funding intermediaries: Google and Facebook’s strategy to capture journalism. *Digital Journalism*, 1-22. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03748885/document>
- Pew Research Center. (2019, March 26). *Most Americans think their local news media are doing well financially; few help to support it*. Washington, DC: Pew Research Center. Retrieved from <https://www.pewresearch.org/journalism/2019/03/26/most-americans-think-their-local-news-media-are-doing-well-financially-few-help-to-support-it/>
- Pew Research Center. (2021, July 13). *U.S. newsroom employment has fallen 26% since 2008*. Washington, DC: Pew Research Center. Retrieved from <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/07/13/u-s-newsroom-employment-has-fallen-26-since-2008/>
- Pickard, V. (2020). *Democracy without journalism? Confronting the misinformation society*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Public Interest Journalism Initiative. (2020). *Guidebook to implement and claim a public interest journalism tax rebate: Investigating taxation for public interest news*. Melbourne, Australia: Public Interest Journalism Initiative. Retrieved from <https://piji.com.au/research->

and-inquiries/our-research/taxation-reform-for-public-interest-journalism/public-interest-journalism-tax-rebate/

- Radsch, C. C. (2022, July). *Making big tech pay for the news they use*. Washington, DC: The Center for International Media. Retrieved from https://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2022/07/CIMA-Digital-Taxation-Report_web_150ppi-1.pdf
- Rebuild Local News. (2020). *Rebuilding local news: How government can help revitalize local journalism while preserving editorial independence*. Retrieved from <https://www.rebuildlocalnews.org/our-plan>
- Reuters Staff. (2013, February 2). Google to pay 60 million euros into French media fund. *Reuters*. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-france-google-idUSBRE91011Z20130201>
- Rolnik, G., Cag , J., Gans, J., Goodman, E., Knight, B., Prat, A., & Schiffrin, A. (2019). *Protecting journalism in the age of digital platforms*. Chicago, IL: University of Chicago Booth School of Business. Retrieved from <http://www.columbia.edu/~ap3116/papers/MediaReportFinal.pdf>
- Rubado, M. E., & Jennings, J. T. (2020). Political consequences of the endangered local watchdog: Newspaper decline and mayoral elections in the United States. *Urban Affairs Review*, 56(5), 1327-1356.
- Schiffrin, A. (2021, April 16). Weighing different paths to funding local news. *Columbia Journalism Review*. Retrieved from https://www.cjr.org/business_of_news/how-to-fund-local-news.php
- Schiffrin, A., Posetti, J., Edgerton, F., & Bell, E. (2022). *Finding the funds for journalism to thrive*. Paris, France: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381146>
- Shaker, L. (2014). Dead newspapers and citizens' civic engagement. *Political Communication*, 31(1), 131-148. doi: 10.1080/10584609.2012.762817
- Sims, R. (2022, August 11). Australia's news media bargaining code led the world. It's time to finish what we started. *The Conversation*. Retrieved from <https://theconversation.com/australias-news-media-bargaining-code-led-the-world-its-time-to-finish-what-we-started-188586>

- Southern, L. (2020, September 7). State of play: Where the battle with Google and Facebook to pay for news is hottest. *Digiday*. Retrieved from <https://digiday.com/media/state-of-play-where-the-battle-with-google-and-facebook-to-pay-for-news-is-hottest/>
- Spry, D. (2020, September 2). It's not 'fair' and it won't work: an argument against the ACCC forcing Google and Facebook to pay for news. *The Conversation*. Retrieved from <https://theconversation.com/its-not-fair-and-it-wont-work-an-argument-against-the-accc-forcing-google-and-facebook-to-pay-for-news-145391>
- Stupp, C. (2014, December 2). The fight to get Google to pay for news continues in Europe. *NiemanLab*. Retrieved from <https://www.niemanlab.org/2014/12/the-fight-to-get-google-to-pay-for-news-continues-in-europe/>
- Syvvertsen, T., Enli, G., Mjøs, O. J., & Moe, H. (2014). *The media welfare state: Nordic media in the digital era*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- The \$300bn Google-Meta advertising duopoly is under attack. (2022, September 18). *The Economist*. Retrieved from <https://www.economist.com/business/2022/09/18/the-300bn-google-meta-advertising-duopoly-is-under-attack>
- The world's most, and least, democratic countries in 2022. (2023, February 1). *The Economist*. Retrieved from <https://www.economist.com/graphic-detail/2023/02/01/the-worlds-most-and-least-democratic-countries-in-2022>
- Turvill, W. (2021, September 30). Google News Shh-owcase: Publishers break silence over secret deals behind \$1bn scheme. *Press Gazette*. Retrieved from <https://pressgazette.co.uk/google-news-showcase/>
- Turvill, W. (2022a, May 5). UK reveals plans to force Google and Meta to pay for news. *Press Gazette*. Retrieved from <https://pressgazette.co.uk/uk-government-sets-out-plans-to-force-big-tech-to-pay-for-news/>
- Turvill, W. (2022b, June 9). Australia-style regulation could land UK news giants £170m+ annually from Google and Facebook. *Press Gazette*. Retrieved from <https://pressgazette.co.uk/google-facebook-payments-uk-publishers/>
- UNESCO (2022). *Journalism is a public good*. Paris, France: the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380618?posInSet>

=2&queryId=4d0759ca-8f6e-4fea-8a12-afdc6aa08034

- Upadhyay, P. (2022, January 8). Google vs digital news publishers: Competition regulator directs investigation. *BQ Prime*. Retrieved from <https://www.bqprime.com/law-and-policy/google-vs-digital-news-publishers-competition-regulator-directs-investigation>
- Wahlquist, C. (2021, January 19). Australia's proposed media code could break the world wide web, says the man who invented it. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/media/2021/jan/20/australias-proposed-media-code-could-break-the-world-wide-web-says-the-man-who-invented-it>
- Waldman, S. (2011). *Information needs of communities: The changing media landscape in a broadband age*. Washington, DC: Federal Communications Commission. Retrieved from <https://www.fcc.gov/sites/default/files/the-information-needs-of-communities-report-july-2011.pdf>
- Waldman, S. (2020, October 1). *How the government can help save local news without endangering its editorial independence*. Retrieved from Poynter Institute Web site: <https://www.poynter.org/locally/2020/how-the-government-can-help-save-local-news-without-endangering-its-editorial-independence/>
- Zandt, F. (2022, January 13). *Subscriptions and ads still key to financing journalism*. Retrieved from Statista Web site: <https://www.statista.com/chart/26594/important-revenue-streams-in-journalism/>

Policy Approaches to Supporting Sustainable Journalism: An International Comparison of Public Policy Interventions Based on Platform Accountability and Public Expenditure

Shih-Hung Lo*

Abstract

The collapse of the news industry's business model is due to the monopolization of digital platforms, changes in news consumption behavior, and a reduction in advertising revenue. This is not only an economic matter concerning the survival of the news industry, but also a political matter concerning the legitimacy of democracy. This paper argues that the crisis in the news industry cannot be resolved solely through digital innovation and transformation, but instead that urgent government intervention through appropriate public policy measures is required. This paper also proposes two solutions to the crisis: platform accountability and public expenditure. In addition to conducting international comparisons, this article evaluates the various options contained in each solution, analyzes their advantages and disadvantages, and discusses the implications of international practices and experience for Taiwan's journalism policy.

Keywords: public policy intervention, public expenditure, platform accountability, journalism crisis, press subsidies, bargaining for news-licensing

* Shih-Hung Lo is Professor at the Department of Communication & Graduate Institute of Telecommunications, National Chung Cheng University, Chiayi, Taiwan.