111 年委託研究報告

我國廣電新聞媒體受數位平臺影響產業調查委託研究採購案

計畫委託機關：國家通訊傳播委員會

中華民國 112 年 2 月

111 年委託研究報告

GRB 系統編號：PG11103-0275

我國廣電新聞媒體受數位平臺影響產業調查委託研究採購案期末報告

受委託單位

財團法人電信技術中心

計畫主持人

王牧寰

共同及協同主持人

陳思廷、羅慧雯、柯舜智、鄭嘉逸
江耀國、蔡欣怡、葉志良、林玉鵬、羅尹悅

研究顧問

劉昌德

研究人員

殷其光、蕭景騰、楊儷綺、林永翰、蕭亦庭、曾文怡
蔡郁筠、彭俞蓉、廖祥丞、夏慧馨

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國 112 年 2 月

目次

目次……I
表次……VII
圖次……IX
提要……XV
一、研究緣起……XV
二、研究方法及過程……XVI
三、重要發現……XVII
四、主要建議事項……XX
Abstract……XXIII
第一章　緒論……1
第一節　研究緣起……1
一、國際間監理模式概況……1
二、我國產業與因應作為現況……4
第二節　研究之分析架構……8
一、研究動機與目的……8
二、研究架構……11
第三節　研究方法與執行進度說明……13
一、研究方法……13
二、執行進度說明……17
第四節　預期成果效益……19
一、掌握國際間數位平臺對新聞產業影響之趨勢現況及所採取之立法政策議題……19
二、調查與分析我國廣電新聞受數位平臺影響之產業現況與消費者意見……19
三、歸納與分析我國數位傳播環境之外部效益影響……19
四、提出適宜我國數位傳播環境之法制政策具體建議……20
五、配合委託單位之需求提供專業諮詢服務……20

第二章　國際數位平臺對新聞產業影響之趨勢與因應法制政策研析 21
第一節　歐盟及其會員會法國 21
一、數位平臺對新聞產業影響之趨勢 21
二、歐盟因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策 26
三、法國因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策 33
四、對廣電新聞之適用程度與範圍 42
五、小結與法制政策借鏡 42
第二節　韓國 44
一、數位平臺對新聞產業影響之趨勢 44
二、因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策 45
三、對廣電新聞之適用程度與範圍 55
四、小結與法制政策借鏡 58
第三節　澳洲 59
一、數位平臺對新聞產業影響之趨勢 59
二、因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策 63
三、對廣電新聞之適用程度與範圍 73
四、小結與法制政策借鏡 75
第四節　美國 77
一、數位平臺對新聞產業影響之趨勢 77
二、因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策 78
三、對廣電新聞之適用程度與範圍 85
四、小結與法制政策借鏡 87
第五節　英國 89
一、數位平臺對新聞產業影響之趨勢 89
二、因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策 95
三、對廣電新聞之適用程度與範圍 106
四、小結與法制政策借鏡 107
第六節　日本 109

一、數位平臺對新聞產業影響之趨勢 109
二、因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策 111
三、對廣電新聞之適用程度與範圍 124
四、小結與法制政策借鏡 125
第七節　各國法制政策歸納與分析 127
一、數位平臺使用新聞內容之議價或分潤處理機制 127
二、數位平臺與新聞議價相關之資訊透明、落地、用戶資料使用規範及社會責任 133
第三章　廣電新聞媒體數位化轉型概況分析 135
第一節　廣電新聞產業營收及收視人口之市場變化 135
一、近年廣電新聞產業營收 135
二、近年廣電新聞產業收視人口之市場變化 147
第二節　廣電新聞媒體數位化轉型之現況、產業數據與發展策略調查分析 150
一、廣電新聞媒體數位化轉型之現況及產業數據 150
二、廣電新聞媒體主要的發展策略 169
第三節　廣電新聞內容因數位平臺影響而產生之變化 173
一、數位平臺挾帶市場優勢衝擊新聞內容的產製 173
二、新聞產製方式的變化 175
三、新聞內容取材的變化 178
四、新聞呈現方式的變化 180
五、新聞人員專業能力的變化 183
六、對新聞品質的影響 185
七、廣告的變化 187
第四節　小結 195
第四章　廣電新聞媒體與數位平臺互動模式分析 197
第一節　廣電新聞媒體與數位平臺之互動概況 197
一、廣電新聞與數位平臺間之授權或分潤模式 197

二、廣電新聞媒體的數位平臺策略 201
第二節　廣電新聞媒體受數位平臺之影響分析 204
一、經濟面的影響分析 204
二、非經濟面的影響分析 211
第三節　數位平臺對廣電新聞內容上下架及推薦機制 215
一、非合作契約的上下架模式 215
二、合作契約的上下架模式 218
三、不同平臺的推薦機制 219
第四節　廣電新聞媒體對數位平臺之依賴程度與趨勢分析 222
第五節　小結 227
第五章　消費者意見調查之辦理與意見分析 230
第一節　消費者意見問卷調查分析 230
一、樣本結構分析 230
二、廣電新聞消費模式受數位轉型影響之轉變及原因 236
三、對數位平臺扮演角色及其推薦新聞看法 245
四、未來在數位平臺上訂閱廣電新聞內容意願 251
五、未來付費購買線上新聞/訂閱新聞服務意願 253
六、對新聞媒體角色、新聞公正性、信任度之看法 255
七、對內容農場、不實訊息之看法及受影響程度 261
第二節　消費者焦點團體訪談座談會分析 267
一、新聞接收習慣 267
二、廣電新聞消費模式受數位轉型影響之轉變及原因 267
三、對數位平臺扮演角色及其推薦新聞的看法 268
四、對電視新聞媒體正確性、公正性、信任度之看法 268
五、傳統電視與數位平臺新聞內容之比較 269
六、未來在數位平臺上免費訂閱及付費訂閱廣電新聞內容之意願 269
七、對內容農場、不實訊息之看法及受影響程度 269

八、對數位平臺責任之看法 270
第三節　消費者意見綜合歸納分析 272
一、民眾收視習慣與接收新聞管道 272
二、對電視新聞媒體角色、新聞公正性、信任度之看法 274
三、對數位平臺扮演角色及其推薦新聞看法 275
四、內容農場與假訊息之影響 276
五、新聞付費意願 277
六、廣電新聞產業受數位平臺之影響 277
第六章　外部效益影響暨學者專家諮詢座談會之辦理與意見分析 279
第一節　數位傳播環境新聞產業整體之發展問題歸納分析 279
一、廣電新聞產業整體營收下降 279
二、新聞台營收占整體營收的比重上升 280
三、數位環境不公平 281
第二節　現階段對廣電新聞媒體產生之公共利益影響 291
一、數位廣告和網路新聞成為主流 291
二、以數位轉型因應電視廣告與觀眾之流失 294
三、與數位平臺之「夥伴關係」不對等 295
第三節　新聞媒體各方面功能受數位平臺之影響分析 297
一、對新聞媒體多元性及專業表現之影響分析 297
二、對新聞媒體之促進公共參與及民主監督機制之影響分析 299
三、新聞部門的媒體功能與結構轉型 300
四、與數位平臺之關聯性分析 301
第四節　改善廣電新聞產業生態之多方協力觀點 306
一、廣電新聞媒體對政府之呼籲 306
二、民間團體參與之角色與作為 307
三、數位平臺協助建構健全新聞生態相關作為 312
第五節　外部效益學者專家諮詢座談會 317
一、會議紀要 317

二、綜合歸納分析 323
第六節　小結 325
第七章　法制政策建議及結論 330
第一節　數位平臺於新聞產製生態鏈角色及治理議題之發展趨勢分析 330
一、強化網路新聞專業及倫理 330
二、健全新聞之數位市場環境 331
第二節　可採行之政策方案建議 332
一、鼓勵新聞媒體業者依現行法規集體要求數位平臺議價 332
二、透過政府與 NGO 給予數位平臺壓力，促其採取更多提升新聞品質之行動 333
三、獨立媒體引領產業創新，或可以政策支持獨立媒體 333
四、由政府推出類似消費券之經濟政策，振興新聞產業 335
第三節　可採行之法制模式評估 336
一、我國新聞產業數位轉型與數位平臺間之爭議與國際解方歸納 336
二、國際立法趨勢中政策工具之細分化盤點 345
三、我國適宜之法制架構建議 356
第四節　數位時代下新聞產業之轉變與期待 360
第八章　研究限制與困境 361
一、產業調查訪談無法定強制力 361
二、產業調查問卷填答不如預期 362
三、產業數據與資料分析未統一 364
四、作業時程 365
五、Covid-19 疫情之影響 366
六、小結 366
參考資料… 368
附件　民間版《新聞媒體與數位平臺強制議價法》草案 375

表次

表 1：韓國《報紙振興法》修正草案對照表.....49
表 2：金相姬議員版本之韓國《新聞振興法》修正草案對照表.....54
表 3：ACCC 與 ACMA 在《新聞媒體與數位平臺強制議價法》中之分工.....66
表 4：英國新聞產業總覽.....90
表 5：2020 年新聞消費族群分析.....91
表 6：日本文字新聞使用趨勢.....109
表 7：特定數位平臺提供者指定業者名單.....112
表 8：日本數位廣告市場之特定數位平臺適用標準.....120
表 9：日本數位廣告市場之指定平臺提供者.....120
表 10：研究國別之產業趨勢及法制政策比較表.....131
表 11：11 家業者新聞台營收占比推估.....136
表 12：11 家業者近 5 年營收總額與新聞台營收總額推估值變化.....139
表 13：11 家業者歷年來廣告收入總和及有線電視授權收入總和之比較141
表 14：廣電業者問卷－新聞台近五年的各營收項目比例.....144
表 15：2017 年至 2021 年 10 家新聞台收視率及收視人口表.....149
表 16：廣電新聞業者數位化轉型之類型區分.....151
表 17：廣電業者 E－2021 年新媒體部門人力配置狀況.....154
表 18：11 家廣電業者之營運情形對照表.....155
表 19：廣電業者 F－新媒體部門人力配置狀況.....158
表 20：廣電業者 C－新媒體部門人力配置狀況.....159
表 21：廣電業者 I－新媒體部門人力配置狀況.....160
表 22：廣電業者 B－新媒體部門人力配置狀況.....161
表 23：廣電業者 G 及廣電業者 D－新媒體部門人力配置狀況.....163
表 24：廣電業者 J－新媒體部門人力配置狀況.....164
表 25：廣電業者 H－新媒體部門人力配置狀況.....165
表 26：11 家廣電新聞業者建置新聞網站與 APP 一覽表.....166

表 27：11 家廣電新聞業者經由數位平臺提供新媒體服務一覽表.....167
表 28：近 10 年廣電媒體與網路整體廣告的總量變化.....206
表 29：樣本代表性檢定－性別.....230
表 30：樣本代表性檢定－年齡.....230
表 31：樣本代表性檢定－居住縣市.....231
表 32：11 家廣電業者近五年之營收總額變化.....279
表 33：2010 年至 2021 年我國廣告量比較表.....292
表 34：台灣民間社會在防制不實訊息不同階段中扮演的多重角色.....308
表 35：我國新聞產業數位轉型與數位平臺間之爭議與國際解方歸納表 336
表 36：各政策工具之分析與評估表.....354

圖次

圖 1：2017 年至 2020 年我國取得新聞來源.....9
圖 2：本研究之研究架構.....12
圖 3：本研究之研究方法與施行步驟.....16
圖 4：本研究之研究進度規劃.....18
圖 5：歐盟新聞媒體與視聽媒體產業概覽.....22
圖 6：綜合性與政治性新聞日報之平均總印刷量.....24
圖 7：2013 年至 2022 年法國取得資訊（新聞）來源.....24
圖 8：1990 年至 2020 年新聞業收入變化圖.....25
圖 9：法國 GOOGLE NEWS SHOWCASE 服務小視窗畫面示意.....39
圖 10：《新聞媒體與數位平臺強制議價法》法規框架.....65
圖 11：英國人取得新聞之平臺.....91
圖 12：廣告仲介型數位平臺—供給端示意.....118
圖 13：廣告仲介型數位平臺—需求端示意.....119
圖 14：媒體整合型數位平臺示意.....119
圖 15：線上搜尋服務示意.....119
圖 16：日本數位廣告市場之監督及審查概念圖.....124
圖 17：11 家廣電業者之營收總額.....137
圖 18：11 家新聞台之營收總額推估.....138
圖 19：11 家新聞台歷年來之營收推估.....139
圖 20：11 家廣電業者歷年來之營收變化.....140
圖 21：11 家廣電業者之廣告收入總和.....141
圖 22：11 家廣電業者之有線電視授權收入總和.....142
圖 23：11 家廣電業者歷年來之廣告收入變化.....143
圖 24：廣電新聞頻道業者營運情形統整.....145
圖 25：廣電新聞頻道業者營收規模統整.....145
圖 26：廣電新聞頻道業者營運成本統整.....146
圖 27：AGB 尼爾森調查 2015-2019 各頻道收視率.....147

圖 28：10 家廣電業者歷年來之新聞台總收視人口變化.....148
圖 29：廣電業者 A－2021 年組織人力統計.....152
圖 30：廣電業者 E－2021 年組織人力統計.....154
圖 31：廣電業者 F－近五年組織人力變化.....157
圖 32：廣電業者 C－2021 年組織人力統計.....159
圖 33：廣電業者 I－近五年組織人力變化.....160
圖 34：廣電業者 B－2021 年組織人力統計.....161
圖 35：廣電業者 G－近五年組織人力變化.....162
圖 36：廣電業者 D－近五年組織人力變化.....163
圖 37：廣電業者 J－近五年組織人力變化.....164
圖 38：廣電業者 H－近五年組織人力變化.....165
圖 39：我國 2017 年至 2022 年新聞來源變化.....173
圖 40：近年 10 家廣電新聞媒體業者之新媒體部門人力配置變化.....184
圖 41：2011~2021 數位與非數位廣告量占比變化.....187
圖 42：2011 年至 2021 年各類媒體管道廣告量占比變化.....188
圖 43：近 10 年廣電媒體與網路整體廣告之總量變化.....207
圖 44：近五年來各個數位平臺對 10 家業者的重要性變化.....222
圖 45：廣電業者 E－單一平臺收入占所有數位平臺收入（含分潤與授權）之比例.....223
圖 46：廣電業者 J－單一平臺收入占所有數位平臺收入（含分潤與授權）之比例.....223
圖 47：廣電業者 I－單一平臺收入占所有數位平臺收入（含分潤與授權）之比例.....224
圖 48：與 YAHOO 之合作意願及面向.....224
圖 49：與 META 之合作意願及面向.....225
圖 50：與 MICROSOFT 之合作意願及面向.....225
圖 51：與 LINE 之合作意願及面向.....226
圖 52：與 GOOGLE 之合作意願及面向.....226
圖 53：消費者意見調查問卷－性別.....232

圖 54：消費者意見調查問卷－年齡.....232
圖 55：消費者意見調查問卷－居住縣市.....233
圖 56：消費者意見調查問卷－教育程度.....234
圖 57：消費者意見調查問卷－職業類別.....234
圖 58：消費者意見調查問卷－個人平均每月收入.....235
圖 59：消費者意見調查問卷－民眾過去一週接收新聞天數.....236
圖 60：消費者意見調查問卷－民眾平均一天接收新聞時間.....237
圖 61：消費者意見調查問卷－民眾過去一週接收新聞管道.....238
圖 62：消費者意見調查問卷－民眾最主要接收新聞管道.....240
圖 63：消費者意見調查問卷－目前使用數位平臺接收新聞情況.....241
圖 64：消費者意見調查問卷－目前使用數位平臺接收新聞時間.....242
圖 65：消費者意見調查問卷－使用數位平臺接收新聞時間增加之原因 244
圖 66：消費者意見調查問卷－使用數位平臺接收新聞前，最主要新聞來源管道.....244
圖 67：消費者意見調查問卷－對「數位平臺所推薦新聞的正確性經得起考驗」之同意度.....245
圖 68：消費者意見調查問卷－對「數位平臺所推薦新聞的公正性經得起考驗」之同意度.....246
圖 69：消費者意見調查問卷－對「數位平臺所推薦的新聞是值得信賴的」之同意度.....247
圖 70：消費者意見調查問卷－對「數位平臺所推薦新聞的多元性是足夠的」之同意度.....248
圖 71：消費者意見調查問卷－對「數位平臺能夠滿足我對新聞資訊的需求」之同意度.....249
圖 72：消費者意見調查問卷－「對數位平臺所推薦的新聞內容感到滿意」之同意度.....250
圖 73：消費者意見調查問卷－未來在數位平臺上免費訂閱廣電新聞內容意願.....251
圖 74：消費者意見調查問卷－未來在數位平臺上付費訂閱廣電新聞內容意

願 252
圖 75：消費者意見調查問卷－未來付費購買線上新聞/訂閱新聞服務意願 253
圖 76：消費者意見調查問卷－有意願付費購買原因 254
圖 77：消費者意見調查問卷－對「電視新聞媒體的正確性經得起考驗」之同意度 255
圖 78：消費者意見調查問卷－對「電視新聞媒體的公正性經得起考驗」之同意度 256
圖 79：消費者意見調查問卷－對「電視新聞媒體是值得信賴的」之同意度 257
圖 80：消費者意見調查問卷－對「電視新聞媒體能扮演好公共監督的角色」之同意度 258
圖 81：消費者意見調查問卷－對「電視新聞媒體有助於促進公共事務討論」之同意度 259
圖 82：消費者意見調查問卷－「電視新聞媒體能提供良好的新聞資訊品質」之同意度 260
圖 83：消費者意見調查問卷－民眾能否判斷內容農場文章 261
圖 84：消費者意見調查問卷－對「內容農場的訊息可能會影響我對事實的判斷」之同意度 262
圖 85：消費者意見調查問卷－對「內容農場的訊息會使我產生錯誤的價值觀或觀念」之同意度 263
圖 86：消費者意見調查問卷－民眾認為假訊息嚴重程度 264
圖 87：消費者意見調查問卷－「我覺得假訊息可能會影響我對事實的判斷」之同意度 265
圖 88：消費者意見調查問卷－「我覺得假訊息會使我產生錯誤的價值觀或觀念」之同意度 266
圖 89：廣電業者與數位平臺合作問題分析 290
圖 90：2017 年至 2022 年新聞獲取來源及管道變化 293
圖 91：我國最常使用之社群平臺排行 293

圖 92：三邊市場示意圖 295
圖 93：新聞部門之結構轉型示意 300
圖 94：近年來各個數位平臺對 10 家業者的重要性變化 327
圖 95：近年來 11 家廣電新聞頻道業者之員工人數變化 328
圖 96：英國規劃之線上廣告中介服務分離干預矯正措施 340
圖 97：我國新聞產業數位轉型與數位平臺間之爭議及解決策略思考路徑 342
圖 98：產業調查問卷填答狀況：第一題題組 363
圖 99：產業調查問卷填答狀況：第二題至第六題題組 364

提要

關鍵詞：新聞媒體議價、數位廣告分潤、數位平臺影響評估、廣電新聞媒體數位轉型、健全新聞產業生態

一、研究緣起

網際網路掀起數位革命浪潮，其所驅動之產業應運而生，造就平臺經濟之興起，而數位平臺基於網路效應等特性所帶來的競爭優勢，使得諸多服務及資訊日益加重對數位平臺之仰賴，廣電新聞產業亦如是。一方面廣電新聞業者需藉由數位平臺之中介角色，進行新聞之傳播；另方面，數位平臺透過演算法養成民眾新聞消費習慣。在這樣環境下所產製之新聞不僅形塑民眾對世界之感知，更對民主社會之運作造成深遠影響。

國際間近年也意識到此議題之嚴重性，紛紛著手研議或實施相關法制政策，以維護新聞產業之公共價值。諸如開創新型態解決機制之澳洲，一馬當先於 2021 年通過《新聞媒體與數位平臺強制議價法》之立法，試圖衡平數位平臺與新聞媒體業者間不對等之協商地位，引發加拿大、紐西蘭等國仿效；美國則嘗試賦予新聞業者豁免反托拉斯法之聯合行為，使其得以與數位平臺集體協商；歐盟及其會員國則從著作鄰接權角度切入，要求數位平臺需向新聞產製者取得授權、韓國也正檢視現行著作權相關法規不足之處；英國與日本也分別從競爭監理與課予透明度之手段，對特定數位平臺採取一定之措施。

反觀我國，廣電新聞產業亦深受大型數位平臺之影響，近年廣電新聞業者也朝數位化轉型，強化網路平臺之經營或與跨國數位平臺合作，以開拓受眾。然而，數位平臺使用新聞內容之議題涉及多方面向，雖公平交易委員會於 2022 年 3 月公布初稿並於 12 月定稿之《數位經濟競爭政策白皮書》論及數位廣告分潤與新聞收費議題與執法立場，行政院亦成立「國內產業與大型數位平臺共榮發展協調小組」及指定已於 2022 年 8 月掛牌之數位發展部主責新聞議價之議題，惟整體而言並未全面性檢視數位平臺於廣電新聞產業生態之影響，且國際間之作法對於我國廣電新聞之適用程度與範圍亦尚待研議。

基此，為使新聞之內容與其既有價值，擺脫數位平臺之演算法及流量的

受制，將新聞所帶動之產值真正回饋到新聞產業當中，生生不息的滾動產製能量，實有必要先行調查我國廣電新聞產業之現況，及蒐集消費者對此議題之看法，再藉由掌握世界各國之相關法制政策，綜合探討外部效應影響後，據以提出適宜我國產業環境之具體作為建議，以供委託單位作為研議廣電新聞數位轉型之法制政策調適之重要參考，為創造更良好之產業環境注入一份力量。

二、研究方法及過程

本研究首先透過文獻分析法、個案研究法及比較分析法，蒐集研究國別（包含歐盟、法國、韓國、澳洲、美國、英國及日本）數位平臺對新聞產業影響之產業趨勢，並研析各該國別因應此產業趨勢之法制政策及對廣電新聞之適用程度與範圍。

接著將視角拉回我國，透過深度訪談法及量化問卷調查法，針對 22 家新聞產業生態系之業者（包含 11 家廣電新聞頻道、2 家公協會、2 家網路新聞媒體、5 家跨國數位平臺及 2 家廣告相關業者）進行產業調查，藉此掌握產業之真實現況。再者，設計並回收 1,100 份有效之消費者意見調查問卷，且透過舉辦消費者焦點團體訪談座談會，廣納民間消費者有關數位傳播環境下新聞消費議題之見解，亦舉辦外部效益學者專家諮詢座談會，汲取專家學者代表之意見與建議，就整體產業之外部效益影響予以分析。

最後，綜合以上委辦工作項目之成果，釐清數位平臺於新聞產製生態鏈角色及治理議題，進而提出適宜我國改善及促進廣電新聞媒體與數位平臺合作互惠、維護新聞公共價值與促進健全新聞生態之具體方針。

三、重要發現

（一）國際因應數位平臺對新聞產業影響之作為

就因應數位平臺利用新聞內容之相關因應作為，本研究將研究國別略分為四種態樣：第一種以「創權及集體議價模式」為主軸，可進一步細分為強制議價與自願議價兩類，前者以澳洲為全球先鋒，後者則以美國為觀測焦點；第二種為「著作權及鄰接權模式」導向，以歐盟及其會員國法國、韓國為觀察對象；第三種則係「產業管制模式」，分析英國之作法，第四種則為「透明環境模式」，以日本為代表。

首先，就創權及集體議價模式，澳洲以通過《新聞媒體與數位平臺強制議價法》之立法寫下新篇章，旨在確保數位平臺為「利活用」新聞媒體業者所產製之新聞內容而給予相應之報酬，並衡平雙方議價地位不對等之情形。據其財政部所發布之執法一周年評估報告所記，該法之功在於達到促進數位平臺與新聞媒體業者達成「自願性」協議之震撼效果，對於實施之成效頗為肯定，更有多國以該法為範本而積極立法當中；而美國則為使具有實質市場力量之數位平臺能給予新聞產業提供新聞內容合理的補償，一方面提出《新聞競爭與保護法》（JCPA）草案，旨在反托拉斯法下創設允許新聞產業可共同與大型數位平臺進行團體協商之空間，使之可豁免於競爭法上之聯合行為規範，另方面也透過向數位平臺徵收數位廣告稅之方式，藉以衡平數位平臺之市場力量，目前馬里蘭州為全美第一個通過並實施《數位廣告稅法》之州別，惟該項法律仍有爭議而訴訟繫屬中。

其次，就著作權及鄰接權模式，歐盟對整篇新聞內容本受《著作權法》之保護，然對於單就部分新聞內容之保障則有所不足，在歷經其會員國德國與西班牙針對數位平臺使用新聞標題及片段所為之特別立法失敗後，由歐盟於 2019 年通過《數位單一市場著作權指令》（CDSM）創設著作鄰接權，賦予新聞出版者對資訊社會服務提供者（ISSP）就新聞出版品之線上利用請求分潤之權利；而其會員國法國亦於同年轉換《CDSM 指令》，規定數位平臺需事先取得新聞出版者之授權，並希望鄰接權之權利人能透過強大之集管團體制度及各大新聞出版者團結談判，使數位平臺業者較願意進行協商。而韓國也注意到境外大型數位平臺運用新聞內容增加流量，但因其現行法規未涵蓋該等網路新聞服務業者而出現不公平情狀，而有意調修《報紙振興

法》及《著作權法》強化數位平臺之責任及給與新聞媒體業者請求新聞著作權使用費之權利。

再次，就產業管制模式，英國特別關注數位平臺之數位廣告議題，發布多份市場研究報告決定提升大型數位平臺之競爭監管，目前由競爭與市場管理局（CMA）與其轄下之數位市場部門（DMU）規劃針對具有戰略市場地位（SMS）之數位平臺建置相關之行為準則與因應機制，藉此拘束數位平臺使其與新聞內容出版者進行協商。

最後，日本則是採取與其他國別迥然有別之透明環境模式，強調數位平臺透明度之展現，其於 2020 年通過《提升特定數位平臺透明公正法》，再藉由經產省以政令公布「特定數位平臺提供者」，目前包含達一定規模門檻之綜合網路商城、應用程式商店（App Store）及 3 種類型數位廣告市場服務提供者，重點在於課予其公平及透明之義務，而非新聞內容使用之議價。

（二）我國廣電新聞媒體產業之現況

綜合觀察近年來廣電新聞媒體業者之新聞台營收、收視人口，以及數位化轉型之現況、發展策略、內容受數位平臺影響而產生之變化。首先新聞台整體營收及收視人口於 2020 年後有所成長、2021 年狀況良好且增長，不過業者收入來自於數位（包含數位廣告、數位付費、數位平臺分潤等）方面之占比均不高。

而分析廣電新聞媒體業者之數位轉型情況，發現投入大量資源在數位領域、製作網路原生內容之業者仍屬少數，大部分業者的作法係利用 Facebook、YouTube 等數位平臺行銷其品牌或導流到自架網站，而增加曝光度與消費者觸及率。本研究將觀察的 11 家廣電新聞媒體業者，以新媒體部門人數、有無網路新聞採訪團隊及有否產製網路原生內容作為標準，區分為「積極型」、「穩健型」及「保守型」三種態樣，大部分之業者仍屬於保守型之態樣，其認為投入之新聞產製及人力成本與自數位平臺分潤或授權所回收之收入不成正比，而屬於被動轉型。

而廣電新聞媒體業者主要之數位發展策略，大部分均有建置獨立之新聞網站，使電視與網路產生匯流綜效；幾乎所有業者均依數位平臺特性而擬訂發展策略，積極透過不同之數位平臺擴大自身新聞之影響力，整體而言，

認為數位平臺之宣傳功能大於營利功能。

惟數位平臺也對廣電新聞造成影響，除對於新聞人員專業能力要求更為多工外，主要體現在新聞內容產製面向，包括新聞內容產製之方式：為滿足網路高互動性、即時性、多元媒材使用及無空間限制等特性，將呈現不同於電視新聞之廣度與深度的片段式、碎片化之新聞；也包含新聞內容取材之方式：大部分的廣電新聞業者堅持以新聞專業為優先考量，強調頻道品牌之價值與形象，但仍有部分業者會依據數位平臺而調整內容；尚包含新聞內容之呈現方式：對此廣電新聞業者給予一致性之正面評價，作法為拆解新聞，呈現不同的觀看時長、配合手機或其他行動裝置而調整鏡面設計等。其配合平臺之流量、曝光度作為，也影響數位廣告之獲利方式。更重要的是，迎合數位平臺之營運模式，在點閱數為王之情境下，歸納廣電新聞業者的說法，雖皆不願正面承認新聞品質受到衝擊，但新聞內容商品化，導致新聞價值降低，的確可清楚顯示新聞品質受到顯著之影響。

進一步觀察廣電新聞媒體與數位平臺互動，可分為廣告分潤模式、Google 的 AdSense 機制、授權費模式與交換模式四種態樣，由於廣電新聞媒體以影音內容上傳為主要的獲利模式，整體而言較為著重 Google 的影音平臺策略，也特別重視數位平臺之多角化「社群」經營，並採取客製化之互動策略。

而數位平臺作為民眾日漸重要的新聞接收管道，其不公開的演算法機制，除了對廣電新聞媒體業者造成營運上之困擾，對於民眾而言，認為在滿足其新聞資訊需求的同時，也容易產生同溫層效應，民眾也認為數位平臺上之不實訊息及內容農場氾濫，並且未來付費購買或訂閱線上（廣電）新聞服務之意願極低。

（三）外部效益影響與合作互惠問題

整體而言，在數位傳播環境中，數位廣告與線上新聞成為主流，廣電新聞產業整體營收下降，但新聞台營收占整體營收的比重卻上升，究其原因可能是疫情期間民眾緊盯新聞台之故，但隨著對於數位平臺之依賴度加深，也改變瞭傳統新聞產製之常規，為獲得更多數位資源，影響廣電新聞媒體的獨立性，在經濟面及非經濟面均有重大衝擊。

主要之合作問題展現在廣電新聞媒體普遍認為數位平臺未給予相應之利用新聞內容授權費，分潤機制不盡合理，應將專業內容使用者（如高成本之廣電新聞媒體）與一般內容使用者（如網紅、爆料公社等）加以區分，且數位平臺之演算法不透明與社群規範不明確，對於業者需多次揣摩，影響獲利權益甚大，還有數位平臺放任線上盜版與詐騙情形而未予以積極處理，應予以正視。

就此，數位平臺主張僅提供導流和連結功能，並未使用新聞內容，因此沒有授權費之問題，且分潤機制及社群守則為全球一致性之標準，且演算法有一定的規則並提供相關資訊，並無刻意且也無法擅動更改演算法，顯見與廣電新聞媒體存在認知上之差異。

四、主要建議事項

（一）短期建議

首先，從業者端角度以觀，得鼓勵與呼籲新聞媒體業者團結，或可透過集管團體就業者所產製之新聞內容受到現行《著作權法》所保障之權限範圍內，向數位平臺請求進行議價，並向公平會申請聯合行為之豁免。

其次，從政府端角度以觀，得透過政府與非政府組織（NGO）協力給予數位平臺一定程度之壓力，並促使其強化在地新聞產業作為，為新聞產業挹注更多財務或資源之措施，或透過與事實查核組織合作，共同維繫及提升新聞品質。

以上方案均不待立法，而可先行從政策導向方面改善新聞產業之環境。

（二）中長期建議

從前開產業調查與分析中可以得知，當前新聞媒體遇到著作授權協商時議價能力不對等問題、或廣告分潤之條件不合理問題等，最終導致了收入不足，引發社會對於擔負第四權功能的新聞媒體事業危急存亡之擔憂。本研究認為，這些問題的障礙各不相同，應採用不同的工具加以對處，始能對症下藥。

因此，耙梳前開產業調查所得之新聞媒體與數位平臺間的往來型態，蓋有「授權或交換」、「自有平臺廣告分潤」、「開放式展示型廣告分潤」與「線上搜尋引擎廣告分潤」四大類情境，為解決各種情境所伴生之問題，本研究認為首先應先創設權利，使新聞媒體事業獲得完整的權利，進而得以要求報酬或對價，同時，由從「付費授權路徑（併同搜尋引擎利活用部分）」、「免費授權但改以分潤路徑（併同開放式展示型廣告部分）」及「釜底抽薪路徑」三種思路出發，提出法制層面建議。

1. 創權面向

本研究認為相較於歐盟及其會員國所採之「著作鄰接權模式」，澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》的「公開內容（making content available）模式, MCA 模式」較為可採。

並建議參採日本《放送法》第 61 條第 1 項所設之「強制締約制度」，即以「以數位方式利活用新聞內容之網際網路平臺提供者，應與該新聞事業訂立授權契約」之概念，透過民事特別法賦予新聞事業新權利。至於「利活用」之具體範疇，則建議以歐盟《CDSM 指令》就此所新增之「著作鄰接權」，以及澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》及加拿大《線上新聞法》草案對於「公開內容」之聯集，以最大化其範圍。

2. 授權問題之解決面向

針對前開「付費授權路徑」之思路，本研究建議，應立法強制新聞事業應加入權利集管團體；並由權利集管團體每年與「分級之」網際網路平臺提供者就數位「利活用」對價協商，訂定價目表（rate card）。且議價制度的受惠者既為我國新聞業，受管制即負擔金錢繳納義務之數位平臺則更應貼近「利用我國新聞報導內容」此一事實，以彰顯「負擔平等原則」。

而當權利集管團體與網際網路平臺提供者協議不成時，則建議仿照澳洲法行調處，即付「美國職棒大聯盟式」之強制仲裁，且進入議價程序時，網際網路平臺提供者即應向權利集管團體揭露新聞內容「利活用」之相關資訊，如點閱、流量等；對違反者，應設有行政罰。

此外，本研究建議應仿美國草案，權利集管團體之協商明文排除《公平

交易法》第 14 條聯合行為之適用。

3. 分潤問題之解決面向

針對「分潤路徑」之思路，本研究建議，搭配前述「大型數位平臺」定義之思考，應採取「作為義務模式」，課與特定網際網路平臺提供者接受權利集管團體就權利授權及分潤條件等進行協議之行為義務。

並且，此際若協議不成，則同樣適用調處、並得由當事人之一方向主管機關申請付強制仲裁之規範；以及進入議價程序時，網際網路平臺提供者即應向權利集管團體揭露新聞內容「利活用」之相關資訊之規定。

4. 以管制假期包容數位平臺之顯著貢獻

針對「釜底抽薪路徑」，有鑑於國際上對於新聞媒體議價之法制皆屬「不對稱管制」之產業法規，故各國針對受管制之數位平臺除積極之構成要件外，亦設有負面構成要件，也即豁免規範，如澳洲法及加拿大草案即有是類設計。

然而，本研究認為，若允許數位平臺與新聞媒體事業針對該類協議自由磋商，不啻又處於議價能力不對等之前提下。因此有關是類豁免規範，應充實配套措施，導入政府協助協議，並確保永續貢獻落實之機制。尤其，應可考慮由主管機關與系爭數位平臺及權利集管團體締結行政契約，確定彼此之權利義務，以提供一定期間之管制假期（regulatory holiday）擔保數位平臺對我國新聞產業提供永續貢獻之誘因。

Abstract

The development of the Internet has led to digital revolution. A growing number of industries have emerged due to the revolution, causing platform economy to bloom. Owing to the network effects, digital platforms are able to maintain competitive advantages, making more and more services and information production rely on the power of digital platforms. The news media industry is also deeply affected by the phenomenon. On the one hand, news publishers are able to deliver messages through platforms, but on the other hand, platform algorithms shape people's habits of news consumption. Under this circumstance, news quality would have a huge impact on not only the mass but also the function of democratic society.

In recent years, the international community has realized the seriousness of the issue, and some countries have started to conduct research and implement related policies to maintain the public value of news media. For instance, Australia, the first country to develop a new mechanism to solve the problem, enacted the "News Media Bargaining Code", trying to balance the unequal negotiation status between digital platforms and the news media industry, which caused Canada and New Zealand to follow suit. The U.S. is attempting to exempt news media industry from joint antitrust conduct so that they can negotiate collectively with digital platforms. The EU and its member states are requiring digital platforms to obtain licenses from news producers from the perspective of neighboring copyright, and Korea is reviewing the inadequacy of existing copyright-related laws and regulations. The U.K. and Japan are also taking certain measures against digital platforms by means of competition regulation and transparency reporting.

In Taiwan, the news media industry is largely affected by huge digital platforms. News publishers have conducted digital transformation in recent years, which includes strengthening the usage of online platforms and collaborating with multinational platforms, so as to develop potential audiences. However, the issue of digital platforms utilizing news involves multiple aspects. Although in 2022,

the Fair Trade Commission published the White Paper on Digital Economic Competition Policy in December 20, and the Executive Yuan established “the Coordinating Group for the Co-Prosperity Development of Domestic Industries and Large-Scale Digital Platforms” and designated the Ministry of Digital Affairs (which was inaugurated in August 2022), to be in charge of news bargaining issues, the overall impact of digital platforms on news media industry has not been fully scrutinized. Furthermore, more research should be done to examine whether measures taken by the international community are applicable in Taiwan.

In order to maintain news values and improve news content, ridding the entire news industry of platform algorithms and click-through rates, few steps should be taken. First, it is necessary to investigate on the current situation of the news media industry in Taiwan. Second, consumers’ opinions on this issue should be collected. At last, by conducting a comprehensive study on the relevant legal policies around the world, we are able to bring up suitable measures for the news media industry in Taiwan. The commissioning unit can take these measures as references to regulate the problems caused by the digital transformation of news media, so as to create a better news environment.

Keywords: news media bargaining, digital ad revenue share, broadcast media digital transformation, digital platform, news ecosystem

第一章　緒論

第一節　研究緣起

數位平臺因其顯著之規模經濟與範疇經濟的特性，以及網路效應所衍生之使用者轉換成本、鎖入（lock in）問題，並憑藉數據（包含使用者之資訊）驅動、不透明之演算法機制所帶來之競爭優勢，改變與控制使用者之消費、資訊觸及等生活習慣，尤其數位平臺藉由新聞媒體所產出之內容，透過新聞連結等方式吸引使用者關注，再藉由廣告銷售方式將網路流量「變現」，為新聞媒體產業帶來動盪。

一、國際間監理模式概況

整體而言，為維繫數位經濟公平競爭，對跨國數位平臺進行規管已成趨勢，而爬梳國際間為解決數位平臺以他人內容賺取廣告收益與新聞媒體間無合理利潤分享機制、獨占線上廣告市場造成業者生存困境，或是基於未公開之演算法造成內容觸及率無故下降、內容農場而產生假新聞，甚至影響民主運作機制等爭議，可略分為四種態樣，惟須注意的是，各種態樣間並非互斥，國際間的作法實為混合型態。

（一）創權及集體議價模式

集體議價模式尚區分為自願議價與強制議價，前者如美國提出《新聞競爭與保護法》草案，使新聞內容創造者聯合與線上內容發布商之協商行為豁免於《反托拉斯法》。後者則如澳洲以《新聞媒體與數位平臺強制議價法》（News Media And Digital Platforms Mandatory Bargaining Code）首開先河要求受指定之數位平臺（目前仍未指定，預設如 Google 與 Meta 等）必須遵守該法之規範，創設並賦予新聞媒體業者得就「所公開之特定新聞內容」通知指定數位平臺進行議價之權利，目的在於促使數位平臺與多方媒體業者簽訂新聞付費協議。

而澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》之設計，亦引起多國取法。諸如加拿大基於察覺傳統新聞廣告的數位轉移，所引發一連串新聞機構的倒閉潮與不斷攀升的失業率，進而針對是否採取類似澳洲之創權及議價模

式或成立新聞獨立基金模式而展開意見徵詢。隨後於 2022 年 4 月 5 日由加拿大文化遺產部部長向眾議院提出《線上新聞法》草案（Online News Act）[1]且通過一讀，並於同年 5 月 31 通過二讀，再交由加拿大文化遺產部常設委員會審議，委員會已於 12 月 9 日提出修正版，並於同月 14 日迅速通過眾議院三讀及參議院一讀程序，截至 2023 年 1 月底前，仍待二讀程序中[2]。該草案欲藉由賦予新聞媒體聯合議價的機會，促進數位新聞中介者（digital news intermediary）與經加拿大廣播電視及通訊委員會（Canadian Radio and Television Commission, CRTC）所認定之適格加拿大新聞機構（Qualified Canadian Journalism Organization, QCJO）之間就其所提供之重製新聞內容及促進接取新聞內容[3]進行自願性協商，並僅在數位新聞中介者與適格新聞機構無法取得商業共識時，訴諸強制性仲裁，以確保二者間收入分配的合理性及對等性，進而達到維護媒體獨立、多元與創新，以及健全在地新聞生態之目標。

此外，紐西蘭之廣播與媒體部部長 Willie Jackson 於 2022 年 12 月 4 日表示，該國有感越來越多廣告資源向網路轉移，導致當地新聞媒體，尤其是容易被忽視之小型地區性、鄉村地區、太平洋地區、毛利族（Maori）及少數民族媒體業者均為財務所苦。故而有意追隨澳洲與加拿大之步伐，以類似兩國之法律為藍本，透過立法要求 Google 與 Meta 等大型線上數位平臺為在其平臺上儲存與分享之當地新聞內容向紐西蘭之新聞媒體業者付費，進而促使數位平臺與當地之新聞媒體達成高質量之自願性協議。若雙方無法達成協議，將進入強制協商程序，並允許新聞媒體業者集體協商，目的在於獲得公平價格補償，藉以保障當地之新聞內容持續製作，讓自由與獨立之新聞媒體業者得以生存[4]。對此，因執政的紐西蘭工黨（Labour Party）在國會佔多數，預期會順利通過這項立法。

---

[1] Online News Act (Bill C-18, Act respecting online communications platforms that make news content available to persons in Canada).

[2] Bill C-18, An Act respecting online communications platforms that make news content available to persons in Canada, Parliament of Canada, https://www.parl.ca/legisinfo/en/bill/44-1/c-18 (last visited Jan. , 2023).

[3] Online News Act, Sec. 2(1). 所謂新聞內容，即以任何形式（包含音訊或視訊）報導、調查或解釋當前議題或公益事件者。而對公眾提供新聞內容，則指重製一部或全部之新聞內容，或藉由任何方式（包含目錄、彙集或排名）促進對接取一部或全部之新聞內容。

[4] Willie Jackson, Big online platforms to pay fair price for local news content, Releases (2022/12/04), https://www.beehive.govt.nz/release/big-online-platforms-pay-fair-price-local-news-content (last visited Dec. 5, 2022).

（二）著作權及鄰接權模式

如歐盟已通過《數位單一市場著作權指令》，旨在使新聞媒體業者獲得適當之分潤，且若數位平臺未經授權應受處罰。而其會員國法國已將此指令轉換為其內國法，為新聞出版商及通訊社創造著作鄰接權（neighbouring rights）之規範，要求數位平臺公開傳播前需取得授權，並訂有上限高達營業額 10％罰鍰之設計。

而同屬歐盟會員國之德國立法通過著作鄰接權後，Google 已同意為使用德國數家媒體之網路內容而付費、西班牙則於 2021 年 11 月將歐盟指令轉換為國內法，規範 Google、Facebook 等第三方線上新聞平臺須與內容提供者共享利潤，並取消集體許可費制度，開放雙方各自協商談判。

另外，韓國亦有議員也提出《報紙振興法》及《著作權法》之修正草案，期以解決相關紛爭。

（三）產業管制模式

此種模式如英國於競爭與市場管理署（CMA）下設「數位市場部門」（DMU），針對具戰略市場地位（Strategic Market Status, SMS）之數位平臺進行監管，擬授權 DMU 制定數位平臺之行為準則，以防免影響公平競爭的情況產生。

（四）透明環境模式

此種模式以日本為代表，其已於 2020 年通過《提升特定數位平臺透明公正法》，陸續針對指定之電商平臺、APP 應用商店及數位廣告市場中之特定平臺進行規管，然重點在於課予數位平臺負擔公平及透明之義務，而非新聞內容使用之議價。

整體而言，針對新聞媒體議價之議題，從法規面來看，我國《著作權法》於第 9 條第 1 項第 4 款規定「單純為傳達事實之新聞報導所作成之語文著作，不得為著作權之標的」與第 61 條「揭載於新聞紙、雜誌或網路上有關政治、經濟或社會上時事問題之論述，得於網路上公開傳輸。但經註明不許轉載、公開播送或公開傳輸者，不在此限」。換言之，欲依我國現行法制，

要求數位平臺就其所使用之新聞內容向新聞媒體業者付費，有其侷限。

二、我國產業與因應作為現況

從國內業界角度來看，2021 年 10 月初，衛星電視公會（STBA）、台灣數位媒體應用暨行銷協會（DMA）、台北市媒體服務代理商協會（MAA）及台北市報業公會等四大媒體公協會發布聯合聲明，建議讓個別媒體或公協會，與 Google、Meta 等跨國數位平臺進行議價協商，並反對以基金模式來處理議價機制，應是藉由改善產業分潤機制，以真實反映產業的需求與未來方向[5]。

而因此議題攸關文化創意及新聞傳播產業發展、公平競爭、租稅、智財權保護及整體數位發展環境建置等，並涉及跨部會職掌。行政院目前已邀集國家通訊傳播委員會（通傳會）、文化部及公平交易委員會（公平會）等相關部會成立「國內產業與大型數位平臺共榮發展協調小組」，持續進行分工研商處理。

就此，為了解大型數位平臺對於媒體廣告收入、產業等影響，通傳會與文化部分別針對廣電媒體、紙媒啟動產業調查；公平會亦於 2021 年 4 月為廣泛蒐集報紙、電視台、雜誌業者、網路平臺業者、學者、相關政府機關（如經濟部國貿局、智財局、文化部、通傳會）等各界意見，而召開「數位平臺、內容網站及線上廣告產業生態及爭議」座談會，期以了解目前數位平臺及媒體、廣告商與相關產業在使用數位平臺之過程中所產生之競爭議題。

對此，公平會副主委陳志民強調要有更具體行為與資訊，才能從中了解有否牴觸我國《公平交易法》之處，故而公平會在同年 6 月底決議組成任務小組，針對 Facebook、Google 等數位平臺進行產業經營全面性之概況調查，結果將作為是否立案調查的前哨評估。就此，於 2022 年 3 月 2 日公布初稿並於 12 月定稿之《數位經濟競爭政策白皮書》，揭露未來對數位經濟之執法方面。其中針對「數位廣告分潤與新聞收費」議題，白皮書認為本問題屬跨部會議題，且指出應就媒體利潤損失與數位平臺競爭之關係、競爭法主管

[5] 葉冠吟，四大媒體公協會籲媒體分潤應立法 反對基金會模式，中央通訊社（2021/10/05），https://www.cna.com.tw/news/amov/202110050244.aspx（最後瀏覽日：2022 年 12 月 2 日）。

機關在協商中之定位及媒體獨立性是否受到影響等三點，釐清競爭法在新聞媒體業者與數位平臺業者間進行協商程序所應扮演之角色。整體而言，執法方向未臻明確，目前僅先就是否可以集體協商申請豁免聯合行為之規範進一步研析。

此外，行政院於 2021 年 5 月即表示後續由新成立的「數位發展部」（下簡稱數位部）主管新聞議價之議題，並在數位部正式成立後，並於 2022 年 10 月召開跨部會協調小組會議決議由數位部擔任此議題之主責機關[6]，並指派產業署積極蒐集雙邊意見而成為雙邊溝通之平臺[7]，後續也在 2022 年底促成四場數位平臺與報業公會、雜誌公會、電視學會與衛星電視公會等四大媒體公學會之面對面協商。

而在這四場面對面協商中，四大媒體公學會之訴求亦與 2021 年有些許差異。也就是說，四大公學會除主張依循澳洲模式，藉由訂定新聞議價法制促使跨國數位平臺與新聞業者進行協商談判外，亦主張能透過立法方式向跨國數位平臺徵收數位稅，然針對依法課徵之稅款如何分配之機制面向，雜誌公會建議由廣納各界人士的第三方處理、電視學會則不支持透過基金組織或第三方加以分潤，惟對於媒體議價之議題，雙方尚未取得共識[8]。

又，因委託單位之權責範疇係以廣電新聞媒體為核心，故本研究將探討國內外廣電新聞媒體在數位平臺之影響下的最新產業趨勢，並制定合宜之治理措施，以供協助建立我國廣電新聞媒體產業與大型數位平臺業者共榮之發展環境所參用。

---

[6] 數位發展部，何時提出政府版的「新聞媒體與數位平臺議價法草案」？，常見問題澄清（2022/11/30），https://moda.gov.tw/press/clarification/3220（最後瀏覽日：2022 年 12 月 2 日）。

[7] 余弦妙，媒體議價 11 月底召開會議 數位部：盼有較具體進度出爐，經濟日報（2022/11/21），https://udn.com/news/story/7238/6780892（最後瀏覽日：2022 年 12 月 2 日）。

[8] 邱新博，媒體公會與數位平台協商議價無共識 學者籲展開跨媒體溝通，中時新聞網（2022/12/21），https://tw.news.yahoo.com/news/%E5%AA%92%E9%AB%94%E5%85%AC%E6%9C%83%E8%88%87%E6%95%B8%E4%BD%8D%E5%B9%B3%E5%8F%B0%E5%8D%94%E5%95%86%E8%AD%B0%E5%83%B9%E7%84%A1%E5%85%B1%E8%AD%98-%E5%AD%B8%E8%80%85%E7%B1%B2%E5%B1%95%E9%96%8B%E8%B7%A8%E5%AA%92%E9%AB%94%E6%BA%9D%E9%80%9A-062216338.html（最後瀏覽日：2023 年 1 月 17 日）。

綜上，本研究主要工作項目如下：

一、國際產業趨勢與法制政策研析：蒐集並分析歐盟及其會員國法國、英國、美國、澳洲、日本及韓國等國家或地區之數位平臺對新聞產業影響之趨勢（包含各國政府部門、國際產業調查機構、學術研究機構所產出之調查報告及產業數據），以瞭解國際現況並作為對比參照；分析歐盟及其會員國法國、英國、美國、澳洲、日本及韓國等國家或地區採取之立法或政策方案（包含對數位平臺與新聞媒體分潤、協議、資訊透明、社會責任、落地、用戶資料使用規範情況等），以及對於廣電新聞之適用程度與範圍。

二、我國廣電新聞媒體受大型數位平臺影響之基礎事實調查分析

（一）主要針對近 5 年來我國整體廣電新聞產業營收及收視人口之市場變化；廣電新聞媒體數位化轉型之現況、產業數據與發展策略；廣電新聞媒體與數位平臺之互動關係、授權與分潤模式及策略；數位平臺對廣電新聞媒體事業組織造成經濟及非經濟面影響；數位平臺對廣電新聞內容上下架及推薦機制；廣電新聞內容因數位平臺影響而產生之變化(例如產製方式、內容取材、呈現方式、廣告頻率等)；以及廣電新聞媒體對數位平臺之依賴程度與趨勢分析等議題進行調查與分析。

（二）針對三立電視股份有限公司、中國電視事業股份有限公司、中華電視股份有限公司、民間全民電視股份有限公司、年代網際事業股份有限公司、亞洲衛星電視股份有限公司、東森電視事業股份有限公司、飛凡傳播股份有限公司、壹傳媒電視廣播股份有限公司、臺灣電視事業股份有限公司及聯利媒體股份有限公司等 11 家廣電新聞頻道；中華民國電視學會、中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會；Google、Meta、Line、Yahoo、Microsoft 等 5 家跨國數位平臺；具一定規模或影響力之網路新聞媒體（至少包含東森新媒體控股股份有限公司 ETtoday）；以及廣告代理商等其他市場參與者或利害關係人，以深度訪談方式進行調查。

三、消費者意見調查

（一）主要針對廣電新聞消費模式受數位轉型影響之轉變及原因；未來在數位平臺上免費訂閱及付費訂閱廣電新聞內容之意願；對數位平臺扮演角色及其推薦新聞的看法；對新聞媒體角色、新聞公正性、信任度、內容農場、不實訊息之看法及受影響程度等議題，以問卷調查方式，調查有效樣本數應達 1,100 份以上（信賴度至少 95%，抽樣誤差不超過±3%）之消費者意見。

（二）針對上述議題，邀請消費者代表，至少辦理 1 場消費者焦點團體訪談座談會，並做成會議紀錄摘要及逐字稿。

四、外部效益影響分析

（一）就有關數位傳播環境新聞產業整體之發展問題，盤點現階段已經產生哪些有利或不利公共利益之影響，新聞媒體多元性、專業表現、媒體功能、促進公共參與及民主監督機制之影響；前述影響與跨國數位平臺關聯性分析；民間團體參與之角色與作為；以及數位平臺協助建構健全新聞生態相關作為等面向進行外部效益影響分析。

（二）針對上述議題，邀請產學研各界代表，至少辦理 1 場外部效益學者專家諮詢座談會，並做成會議紀錄摘要及逐字稿。

五、提出適宜我國情境之方案及政策建議

（一）綜合前述調查結果及研析資料對數位平臺於新聞產製生態鏈角色及治理議題之發展趨勢分析。

（二）針對改善及促進廣電新聞媒體與數位平臺合作互惠之作法，以及維護新聞公共價值，促進健全新聞生態之作法提出政策、法規具體建議。

六、配合委託單位要求，提供與本研究計畫範圍內之業務諮詢、資料研蒐、議題分析及法規增修訂等服務。

七、在驗收合格前，於契約生效次工作日起，除期中及期末報告審查會當月外，每月主動報告研究進度及報告撰寫情形至少 1 次。

第二節　研究之分析架構

一、研究動機與目的

隨著數位經濟的發展，數位平臺作為當中的關鍵基礎，隨著其規模的不斷擴大，由其引發的各種行為爭議也持續發酵，使平臺治理成為數位政策監管的核心領域。像是國際間或多或少均受到跨國數位平臺，如 Google 和 Facebook（Meta）對新聞媒體界造成嚴重影響，包含消費者新聞消費習慣改變、多數數位平臺未付費取得報紙等新聞媒體所產製的新聞內容、數位廣告鯨吞業者之廣告收入、假新聞影響新聞媒體在民主社會之職責與角色，弱化新聞媒體之專業價值等之問題，影響新聞媒體生態發展，而此一議題亦成為我國目前重要的政策課題。

我國廣電廣告產值逐年下滑，數位廣告產值逐年攀升，並已於 2016 年出現黃金交叉，而 2020 年數位廣告整體市場規模達新台幣 482.56 億元，2021 年之數位廣告總量更來到新台幣 544.28 億元，整體而言數位廣告已是大勢所趨，而數位廣告之主要成長動力來自國際大型平臺業者[9]。

2017 年我國民眾新聞來源有 88%來自網路[10]，2020 年雖下降至 83%，但仍有 59%來自社群媒體；從 2017 年至 2020 年，以紙媒作為新聞消息來源的從 41%大跌至 21%；同時期，以有線電視作為新聞消息來源的也從 77%下滑至 62%[11]，顯見傳統媒體使用度逐漸式微[12]。

[9] 參見 DMA 台灣數位媒體應用暨行銷協會，2020 年台灣數位廣告量統計報告（2021）；DMA 台灣數位媒體應用暨行銷協會，2021 年台灣數位廣告量統計報告（2022）。

[10] Lihyun Lin, *Digital News Report 2017-Taiwan*, Reuters Institute for the Study of Journalism, https://www.digitalnewsreport.org/survey/2017/taiwan-2017/ (last visited July 14, 2022).

[11] Lihyun Lin, *Digital News Report 2020-Taiwan*, Reuters Institute for the Study of Journalism, https://www.digitalnewsreport.org/survey/2020/taiwan-2020/ (last visited July 14, 2022).

[12] *Id*.

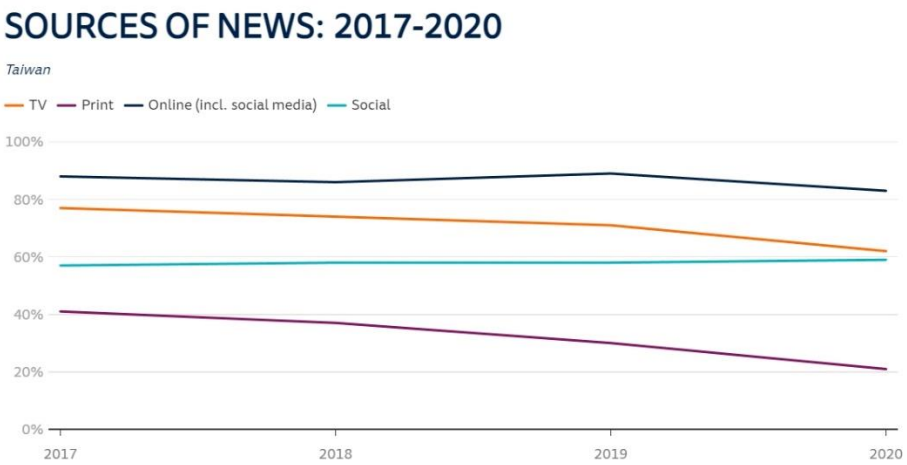


圖 1：2017 年至 2020 年我國取得新聞來源
資料來源：Digital News Report 2020-Taiwan[13]

此外，在政策制定過程需要提供更多的證據和資訊，以追求公共利益之極大化。循證政策制定是指政策設計應該以分析可取得之資料為依據，而不是依靠主觀判斷或意識型態。尤其是在日益複雜的政策問題環境中，決策者經由證據的取得與應用，有助降低不確定性。

像是澳洲在 2019 年開始研擬《新聞媒體與數位平臺強制議價法》前，澳洲的競爭法主管機關 ACCC 於 2017 至 2019 年間，完成第一次數位平臺調查（Digital Platform Inquiry），並做出數位平臺在與媒體企業的交易中占有強大的議價能力，致使新聞媒體產業將內容轉換為報酬的難度提高，必須透過強制性議價規則解決相關問題，促進雙方商業談判，使新聞媒體企業獲得適當的報酬。

為此，為有效探討此一議題，除考察與研析歐盟及其會員國、英國、美國、澳洲、日本及韓國等國家或地區之產業趨勢與法制政策經驗作為卓參依據，更重要的是必須針對我國現況進行產業實證及消費者意見進行調查與分析，以確認如何依照我國目前產業現況設計相關之規範或政策方案。

綜上，本研究之研究目的，將站在掌握我國廣電新聞媒體產業現況之事實上，探討廣電新聞媒體角色及內容品質之變化，以確保其發揮公共監督、促進公共事務討論及民主參與之功能，以及其他相關健全新聞產業生態之實踐作為，並針對我國產業實情，以為委託單位提供有助廣電新聞產業永續

[13] *Id.*

發展，提升整理新聞產製生態健全之法制革新建議。故本研究試圖回答以下問題：

（一）國際間數位平臺對新聞產業影響之趨勢為何？研究國別所採取因應之立法或政策方案？對廣電新聞之適用程度與範圍？

（二）有關我國廣電新聞產業，近 5 年來我國整體廣電新聞產業營收及收視人口之市場變化？廣電新聞媒體數位化轉型之現況、產業數據與發展策略為何？目前廣電新聞媒體與數位平臺之互動關係、授權與分潤模式及策略為何？數位平臺對廣電新聞媒體事業組織造成經濟及非經濟面影響為何？數位平臺對廣電新聞內容上下架及推薦機制為何？廣電新聞內容因數位平臺影響而產生之變化（例如產製方式、內容取材、呈現方式、廣告頻率等）？以及，廣電新聞媒體對數位平臺之依賴程度與趨勢為何？

（三）有關我國消費者針對廣電新聞消費模式受數位轉型影響之轉變及原因為何？未來在數位平臺上免費訂閱及付費訂閱廣電新聞內容之意願程度？對數位平臺扮演角色及其推薦新聞的看法？對新聞媒體角色、新聞公正性、信任度、內容農場、不實訊息之看法及受影響程度？等面向之意見。

（四）現行數位傳播環境新聞產業之整體發展存在哪些有利或不利之公共利益影響？新聞媒體作為民主社會之基礎，特別是在監督政府的力量，如何在數位平臺之影響下建立新聞媒體合理之生存環境？又，民間團體與數位平臺於協助建立健全之新聞媒體生態的角色與作用為何？

（五）如何建立改善及促進廣電新聞媒體與數位平臺合作互惠之法制政策？具體而言，就新聞分潤、協議等機制，我國適宜何種立法模式？

二、研究架構

本研究主要可分為五大部分，一為蒐集與研析各國數位平臺對新聞產業影響之趨勢現況及所採取之立法政策議題；二為調查與分析我國廣電新聞媒體數位轉型概況及受大型數位平臺影響之基礎事實；三為調查與分析我國廣電新聞受數位平臺影響之消費者意見；四為歸納與分析我國數位傳播環境之外部效益影響；五係綜合國際研究與產業與消費者意見調查提出適宜我國數位傳播情境之政策方案及法規具體建議。

首先，本研究將藉由蒐集研究國別之政府部門、國際產業調查機構、學術研究機構等所產出之調查報告及產業數據，以研析各國數位平臺對新聞媒體產業之影響趨勢與因應法制政策，藉以瞭解如何因應廣電新聞媒體產業面對數位化及數位平臺之挑戰，以利後續規範研究之所需。

其次，在我國廣電新聞產業受數位平臺影響之產業調查部分，本研究藉由深度訪談之方式，就取得我國廣電新聞媒體數位轉型概況與新聞內容受大型數位平臺經濟與非經濟影響、依賴程度等議題之第一手資料進行分析。

再次，在我國廣電新聞產業受數位平臺影響之消費者意見調查部分，本研究則藉由問卷調查之方式，探討消費者對廣電新聞受數位平臺影響後之媒體角色及內容等之看法，加諸辦理至少 1 場消費者焦點團體訪談座談會獲得意見反饋。

第四，關於我國數位傳播環境之外部效益影響分析，則是透過盤點新聞產業整體之發展現況，民間團體與數位平臺對新聞媒體功能、甚至是民主監督機制能有何協助作為，並辦理至少 1 場外部效益學者專家諮詢座談會，徵詢相關各界意見，從中找尋改善廣電新聞媒體處境之著力點。

最後，本研究將綜合第一部分針對國際數位平臺對之研究結果為基礎，並透過第二部分對於我國廣電新聞受數位平臺影響之產業調查與分析，與第三部分對消費者之意見問卷量化及焦點團體訪談座談會分析，以及第四部分外部效益影響與學者專家諮詢座談會之研析，思考如何使廣電新聞媒體產業得永續發展，進而提出適宜我國數位新聞傳播情境之政策方案及法規具體建議，以供委託單位參考。

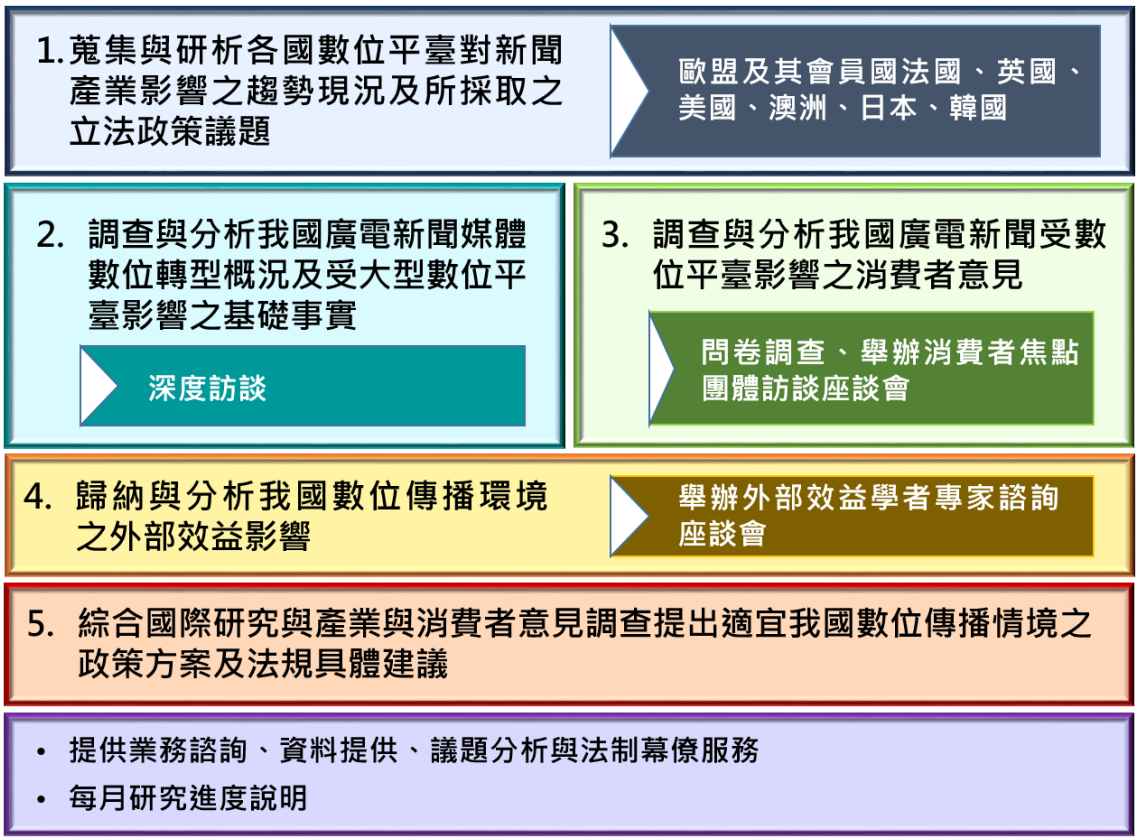


圖 2：本研究之研究架構

資料來源：本研究整理繪製

第三節　研究方法與執行進度說明

一、研究方法

本研究依據各委託辦理工作項目，採用文獻分析法、個案研究法及比較分析法、深度訪談法、量化問卷調查法，並規劃舉辦焦點訪談座談會及學者專家諮詢座談會，最終整合各研究方法與工作項目的產出，提出調和數位平臺與新聞媒體業者法制政策之具體研析建議。相關研究方法分述如下：

（一）文獻分析法

文獻分析法（document analysis）是指根據一定的研究目的或課題，透過蒐集有關市場資訊、調查報告、產業動態等文獻資料，從而全面而精準地掌握所要研究問題的一種方法。蒐集內容儘量要求豐富及廣博，再將所蒐集來的資料，經過分析後歸納統整，再分析事件淵源、原因、背景、影響及其意義等。文獻資料可以是政府部門的報告、工商業界的研究、文件紀錄資料庫、企業組織資料、圖書館中的書籍、論文與期刊、報章新聞等等。其分析步驟有四，即閱覽與整理（reading and organizing）、描述（description）、分類（classfying）及詮釋（interpretation）。

針對本研究涉及數位平臺對新聞產業影響之現況，以及諸如數位平臺與新聞媒體分潤、協議、資訊透明、社會責任、落地、用戶資料使用規範情況等面向之議題，研究團隊藉由蒐集研究國別因而針對數位平臺所採取之法制、政策方案及對廣電新聞之適用程度與範圍等有關資訊之最新進展，以掌握研究議題，並提出具體建議。

（二）個案研究法及比較分析法

個案研究是為了決定導致個人、團體或機構之狀態或行為的因素或諸因素之間的關係，做深入縝密的研究，廣泛地蒐集個案資料，了解接受研究的單位，進行深入探究與分析，以解釋現狀，或描述探索足以影響變遷及成長諸因素的互動情形，並確定問題癥結，進而提出矯正的建議。

研究團隊就所蒐集到的學研界、產業界（含新聞媒體及廣告代理商等市場參與者或利害關係人）及平臺業者等各界意見、與國際資訊等，進行比較

法研究與比較政策分析，找出意見與資訊間之關聯性，並歸納異同，從中尋找可資參考之重點，並考量我國廣電新聞媒體產業現況與基礎環境，進而研析適宜我國調和數位平臺與新聞媒體之法制、政策等建議。

（三）深度訪談法

所謂深度訪談法（in-depth interview），係由研究者和資訊提供者藉由面對面接觸，以瞭解資訊提供者以自己的話對自己的工作經驗或情境所表達的觀點，透過對談的方式，提供與研究主題相關之質化資料的研究方法。

本研究透過相關業者，如廣電新聞頻道、產業公協會、跨國數位平臺、具一定規模或影響力之網路新聞媒體與廣告代理商等其他市場參與者或利害關係人，針對我國廣電新聞媒體數位轉型及受大型數位平臺影響之基礎事實等議題進行深度訪談，蒐集到各業者之意見後，可與量化調查結果進行質量分析，與量化調查結果相輔相成。

（四）量化問卷調查法

本研究針對消費者對廣電新聞消費模式、內容或角色受數位平臺影響之意見進行問卷調查，問卷將經委託單位確認後執行。具體執行上，研究團隊將建議使用「電腦輔助電話訪問系統」（CATI）進行問卷邏輯管控、調查抽樣、抽樣架構設計，有效掌握訪問品質，並快速進行資料分析工作。

在以涵蓋市話調查及手機調查等方式取得有效樣本 1,100 份以上（信賴度至少 95%、抽樣誤差不超過±3%）之資料後，再透過統計分析方法，分析消費者對於上開意見之實際情形，作為提出適宜我國情境之方案及政策建議之參考。

（五）辦理消費者焦點團體訪談座談會

焦點團體座談法是學術界最經常用來蒐集質化資料的研究方法之一，主要目的是探索人們對某個特定主題的態度及感覺，從而瞭解隱藏在其行為背後的原因。目前在社會科學界對焦點團體研究法較為通用的定義是：「一群具有某些特定特質（例如人口學特徵、性格特徵、經驗、態度、信仰或行為）的人們（通常是 6 人至 10 人），於一個舒適輕鬆的環境裡，在主持

人引導之下，透過團體討論的方式，提供與研究主題相關之質化資料的一種研究方法」。

本研究舉辦至少 1 場焦點訪談座談會，邀請與會對象為關心新聞媒體發展且有意願分享對本研究議題之見解與看法之消費者。具體而言，研究團隊藉由設計切合與本研究之相關且經委託單位確認之議題，於會議中提供與會之消費者進行交流，以了解其對本研究所提策略規劃之想法與建議，以完善本研究之相關工作項目。

（六）辦理外部效益學者專家諮詢座談會

在研究團隊蒐集與分析各國數位平臺與新聞媒體產業之趨勢及法制政策相關資訊，並釐清我國之現狀、問題與需求後，尚必須以開放式問題作訪談，獲得參與意義的資料，參與意義指在社會環境中的個人，構思其世界的方式，以及他們解釋生活中的重要事件或賦予意義的方式。訪談在質性研究中占有很重要的地位，也可以做為量的研究的先導性研究。運用在眾多範圍，從不熟悉的探索性研究，比較成熟的領域，到成熟的領域，都有可以發揮之處。

本研究舉辦至少 1 場學者專家座談會，邀請與會對象為熟悉此領域之學者專家。針對數位新聞傳播環境之外部效益影響，設計切合本研究且經委託單位確認之相關議題，於會議中透過和與會學者專家間之互動討論，以瞭解其對議題之想法並彙整回饋及建議，以完善本研究之相關工作項目。

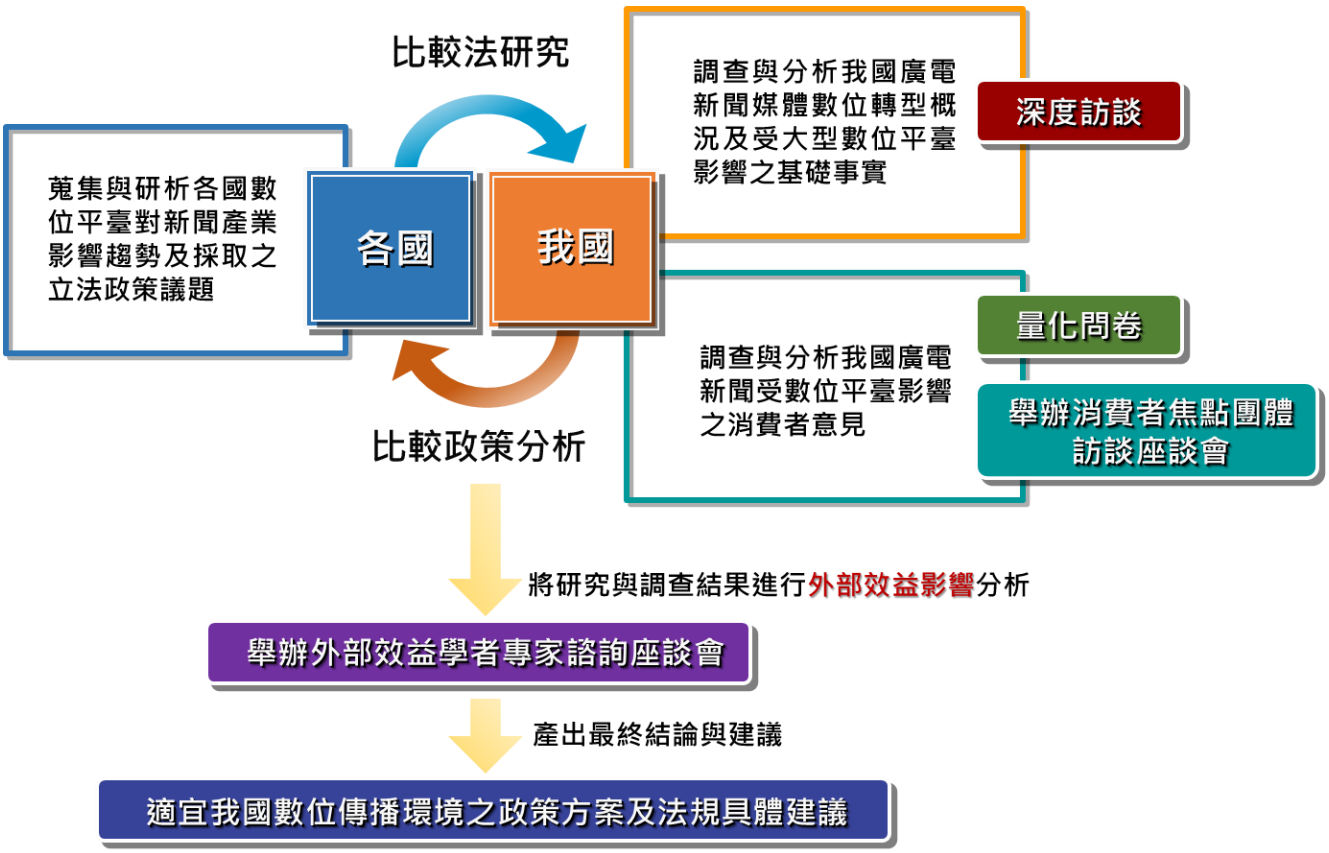


圖 3：本研究之研究方法與施行步驟

資料來源：本研究整理繪製

二、執行進度說明

依據委託單位所提出之需求，本研究於契約生效次工作日起 100 日內提出期中報告初稿，內容包含：

1. 依計畫書第參點委託辦理工作項目第二項，完成我國廣電新聞媒體數位轉型概況及受大型數為平臺影響之基礎事實調查，提出包含以下內容之產業調查報告初稿。

（1）廣電新聞媒體數位化轉型概況報告。

（2）廣電新聞媒體與數位平臺互動模式報告。

（3）廣電新聞媒體與數位平臺合作問題與解決建議方案。

2. 提出消費者意見調查之進行方式與規劃說明。

且將於契約生效次工作日起 270 日內提出期末報告初稿，內容包含：

1. 依委託單位期中報告審查意見之修正補充內容。
2. 依計畫書第參點委託辦理工作項目第一項，完成國際（歐盟及其會員國法國、英國、美國、澳洲、日本及韓國）數位平臺對新聞產業影響趨勢及採取之立法或政策方案等議題研析。
3. 依計畫書第參點委託辦理工作項目第三項，完成消費者意見調查及辦理焦點團體訪談座談會。
4. 依計畫書第參點委託辦理工作項目第四項，完成外部效益影響分析及辦理學者專家諮詢座談會。
5. 依計畫書第參點委託辦理工作項目第五項，綜合研究調查結果及研析資料，提出適宜我國情境之方案、政策及法規具體建議。

期末報告初稿經委託單位審查後，依審查意見於指定期間內修正完畢送交委託單位確認，經確認無誤後，再於委託單位指定期限內提出完整期末報告。

此外，持續依契約進行定其進度報告，或配合委託單位業務所需，提供相關業務諮詢、資料蒐集、議題分析等服務。

綜上，為配合前述研究議題與研究方法之落實推動，本研究之具體研擬計畫執行甘特圖如下：

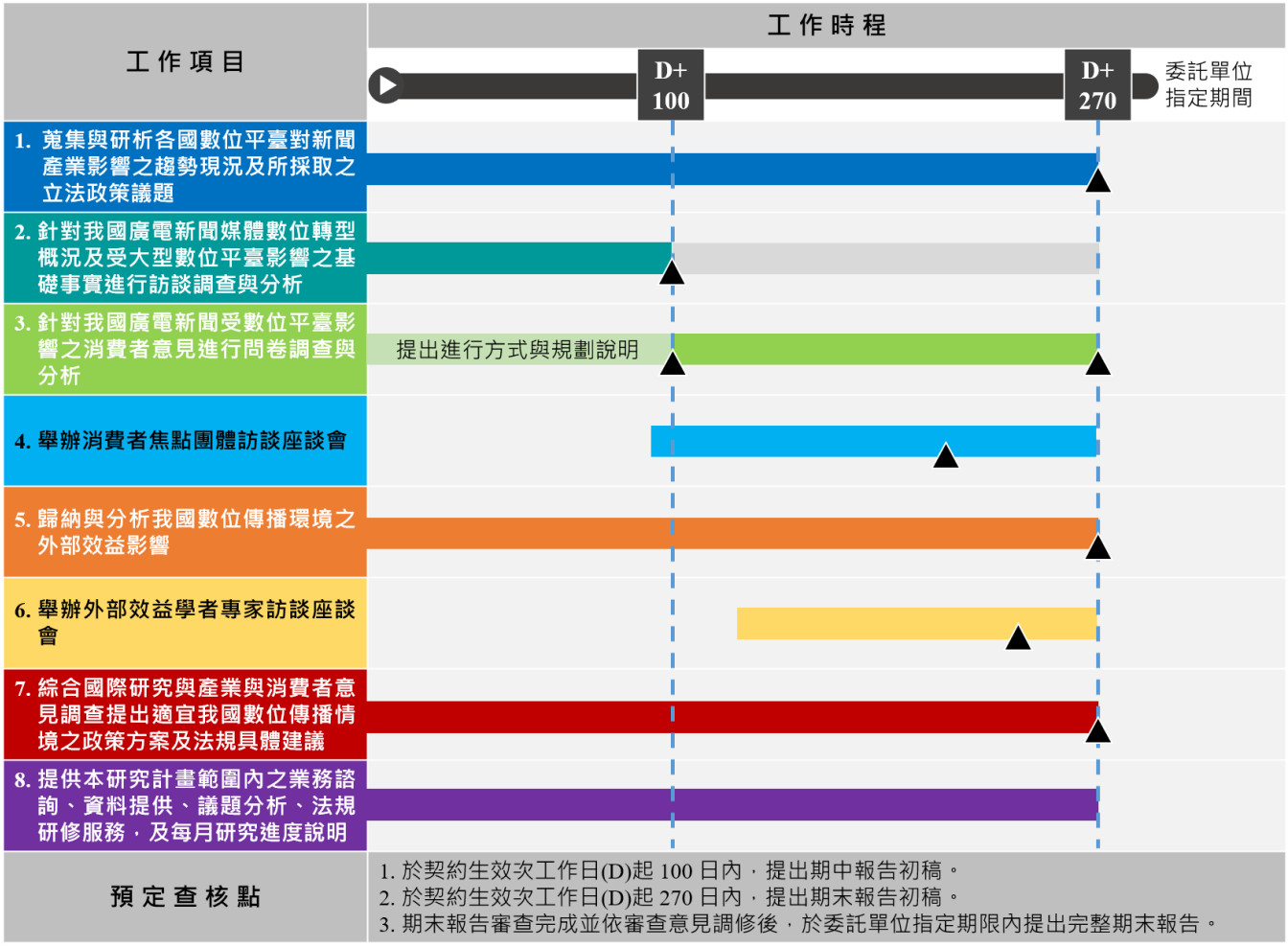


圖 4：本研究之研究進度規劃

資料來源：本研究整理繪製

第四節　預期成果效益

一、掌握國際間數位平臺對新聞產業影響之趨勢現況及所採取之立法政策議題

因數位平臺之經濟特性而逐漸形成優勢之競爭地位，進而對新聞媒體產業廣告收益、內容觸及率等造成影響，甚至影響民主機制之運作等。本研究藉由蒐集與研析主要國家或地區如歐盟及其會員國法國、英國、美國、澳洲、日本及韓國之新聞產業受數位平臺影響之趨勢，及其因應之政策方案與法制規範，並探究其採取之法制政策對廣電新聞之適用程度與範圍，以做為我國相關法制與政策之參考。

二、調查與分析我國廣電新聞受數位平臺影響之產業現況與消費者意見

數位平臺的興起，不但改變新聞媒體市場或廣告市場等競爭態樣，也影響消費者之使用習慣。本研究藉由深度訪談以瞭解我國廣電新聞產業受到大型數位平臺之影響與變化，並透過問卷與舉辦消費者焦點團體訪談座談會取得量化與質化之調查數據資料，進而分析廣電新聞產業在網路與數位平臺發展下之現況與轉變，藉此得以提出符合我國產業情境之法制政策建議方針。

三、歸納與分析我國數位傳播環境之外部效益影響

研究團隊藉由盤點新聞媒體產業整體在數位傳播環境下，尤其是面對跨國數位平臺發展於現階段所產生之問題，以及民間團體甚至數位平臺本身對建構健全新聞生態之作為進行外部效益評估。亦將在辦理外部效益學者專家諮詢座談會並獲得學者專家之建言後，進一步調整對我國法制與政策之建議。

四、提出適宜我國數位傳播環境之法制政策具體建議

數位平臺與新聞媒體業者之互動關係為各國正嘗試解決之議題，我國亦不免於外。本研究藉由前開國際觀測與國內產業與消費者意見調查之基礎事實，分析數位平臺於新聞產製生態鏈中所扮演之角色及對其適宜之治理模式，以為委託單位提出我國目前可行之法制政策具體建議，進而改善及促進廣電新聞媒體與數位平臺之合作互惠，及維護新聞公共價值與新聞生態。

五、配合委託單位之需求提供專業諮詢服務

研究團隊於契約履行期間，持續地全力協助委託單位釐清本研究相關範圍內之業務諮詢，提供相關資料及法規研修建議等供委託單位參考，藉以有利於爾後政策規劃之推行。

第二章　國際數位平臺對新聞產業影響之趨勢與因應法制政策研析

第一節　歐盟及其會員會法國

一、數位平臺對新聞產業影響之趨勢

（一）歐盟

為因應新聞媒體及視聽媒體產業於 COVID-19 疫情下亟需數位轉型並獲穩定財源之需求，歐盟執委會（European Commission）於 2020 年 12 月發布了「歐洲媒體數位十年：恢復與轉型支援計畫通告」（Communication on Europe's Media in the Digital Decade: An Action Plan to Support Recovery and Transformation, COM/2020/784 final）[14]，冀希以支援疫情恢復（recover）、數位轉型（transform）與培育及賦權（enable and empower）三本柱，以及 10 個行動政策，全面支持新聞媒體及視聽媒體產業，帶動其發展。

首先，根據執委會之調查，歐盟之新聞媒體產業每年約有 620 億歐元之營收，約占歐盟整體 GDP 之 0.96%。然而，近年跨國大型數位平臺的興起，大幅透過其對於資料之蒐集及演算法等服務之提供，改變了使用者對於新聞媒體的消費模式，也持續吸納並減少新聞媒體主要賴以為生的廣告收益，但數位平臺普遍並沒有將增加的廣告收益回饋於投資新聞媒體，此造成了新聞媒體產業結構性的危機；加諸在 COVID-19 疫情之下，歐洲民眾的生活方式改變，減少了實體消費，增加了新興社群平臺之使用，使得新聞媒體更普遍減少 20%至 80%的廣告收入。

基此，於「疫情恢復」項下的行動 3，執委會即建立了「新聞倡議」（News Initiative）計畫，期望透過融資、對等投資、補助數位合作轉型、與建立歐洲新聞媒體論壇之對話方式，使新聞媒體事業、記者及相關組織得以更快速便捷獲得資金的奧援，減少其流動性風險。

[14] European Commission, Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Europe's Media in the Digital Decade: An Action Plan to Support Recovery and Transformation, COM(2020) 784 final.

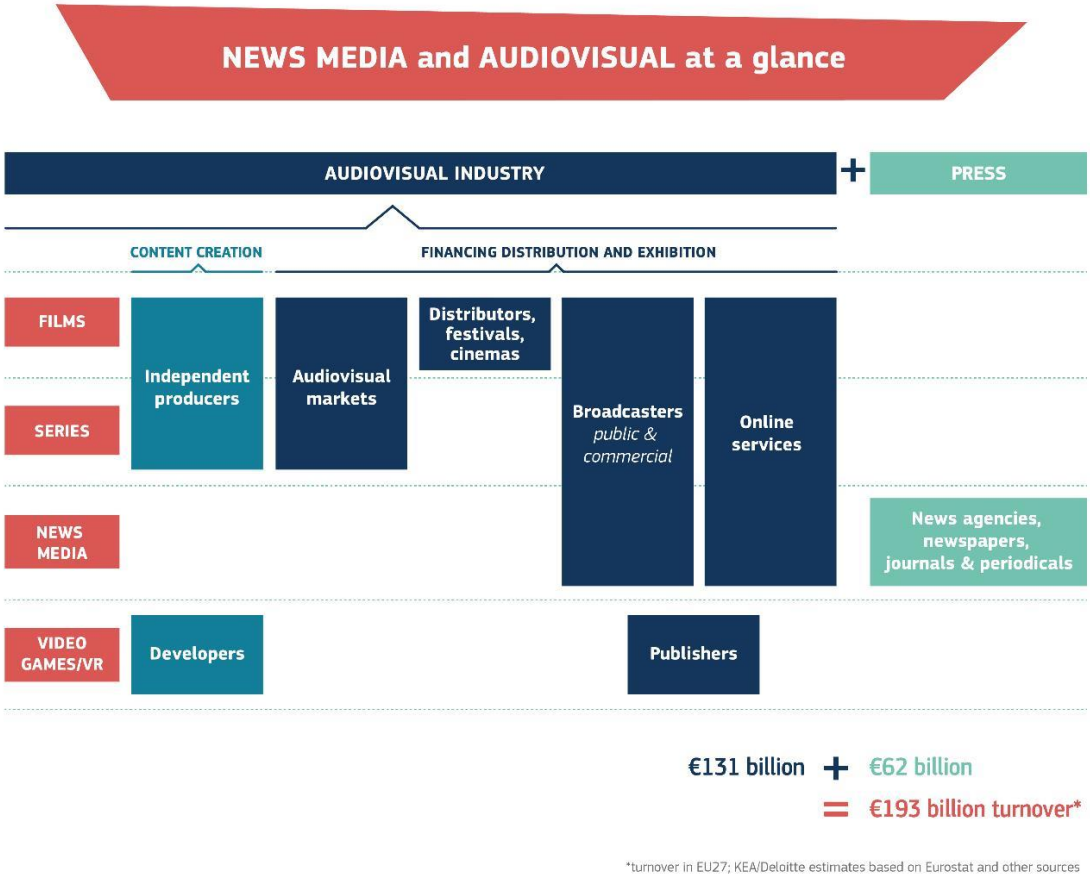


圖 5：歐盟新聞媒體與視聽媒體產業概覽
資料來源：歐盟執委會（2020）[15]

「歐洲媒體數位十年」計畫分別受到歐盟部長理事會(Council of the EU, CoEU）及歐洲議會（European Parliament, EP）的支持。部長理事會於 2021 年 5 月通過決議，甚至進一步要求執委會改革現有的公共基金，以支應相關財政需求。歐洲議會亦於 2021 年 10 月通過決議，並指出高品質、營收良好、獨立之新聞媒體及專業倫理，是媒體自由與多元及民主法治社會之基石。

因此，歐洲議會也更關切歐盟整全連貫之法制，包括《歐盟著作權指令》之修正預期將會為新聞媒體產業帶來新的收益；《數位市場法》（Digital Markets Act, DMA）亦將直面跨國線上平臺主導資料與廣告市場所負面影響的公平競爭與線上生態環境；而《數位服務法》（Digital Services Act, DSA）也將處理跨國線上平臺移除或干預合法新聞等內容之標準問題；最後，執委會也持續精進「因應不實訊息之實踐準則」（Code of Practice on

[15] *Id.*

Disinformation），並於今（2022）年 6 月 16 日公告新版實踐準則，以強化不實訊息氾濫之對處。

（二）法國

法國國民議會（Assemblée nationale）於 2022 年 1 月 12 日公布標題為「出版機構與新聞業界鄰接權之落實」之國會調查報告（簡稱「新聞鄰接權報告」）[16]，針對歐盟及法國立法賦予新聞出版業鄰接權後之產業現況、所遭遇困難與法律適用（訴訟）進行分析，並提出待解決與方案，極具參考價值。

報告分為三大部分：「第一部分：建立新聞出版者之著作鄰接權利－經濟與民主之挑戰」，論述新聞出版業因數位巨頭到來而成為脆弱的經濟部門，進而提出國家（立法）干預支持新聞出版業具正當性－維護新聞的多元化是民主基礎；「第二部分：難以適用的法律」，除分析歐盟指令規範、各會員國轉換指令立法之現況，並從競爭署受理多件新聞業者控告 Google 違反競爭法案件、數位平臺業者未落實協議的情況觀察，指出法國立法並未臻完整而有待進一步立法。「第三部分：應解決的雙重不對稱」，首先建議解決資訊不對稱：例如數位平臺利用新聞內容之數據不透明、資料公正性，影響報酬計算，並應解決談判的不對稱性，例如邀請更多權利集管團體（如 Société des auteurs,compositeurs et éditeurs de musique, SACEM）[17]參與協助與巨型數位平臺業者談判等。

依據法國前揭國會報告，新聞業受到網路科技重大衝擊，可從以下三項數據資料顯示：

（1）平面（紙本）報紙之印刷量在近二十年來大減（參閱下圖，全國性日報從 1947 年 5,959（千份）降至 2019 年 721（千份）。

[16] Assemblée nationale (La mission d'information), Rapport d’ information sur l’ application du droit voisin au bénéfice des agences, des éditeurs et professionnels du secteur de la presse, n.4902, 12 janvier 2022, disponible en ligne, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/dv/l15b4902_rapport-information (last visited June10, 2022).

[17] Société des auteurs,compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) 是一個法國職業協會，負責收取藝術家權利的費用，並將權利分配給原作曲家、作曲家和音樂出版商。成立於 1851 年，是由其成員按照合作社商業模式擁有和管理的非營利性無交易活動的實體。參閱：http://www.sacem.fr/。

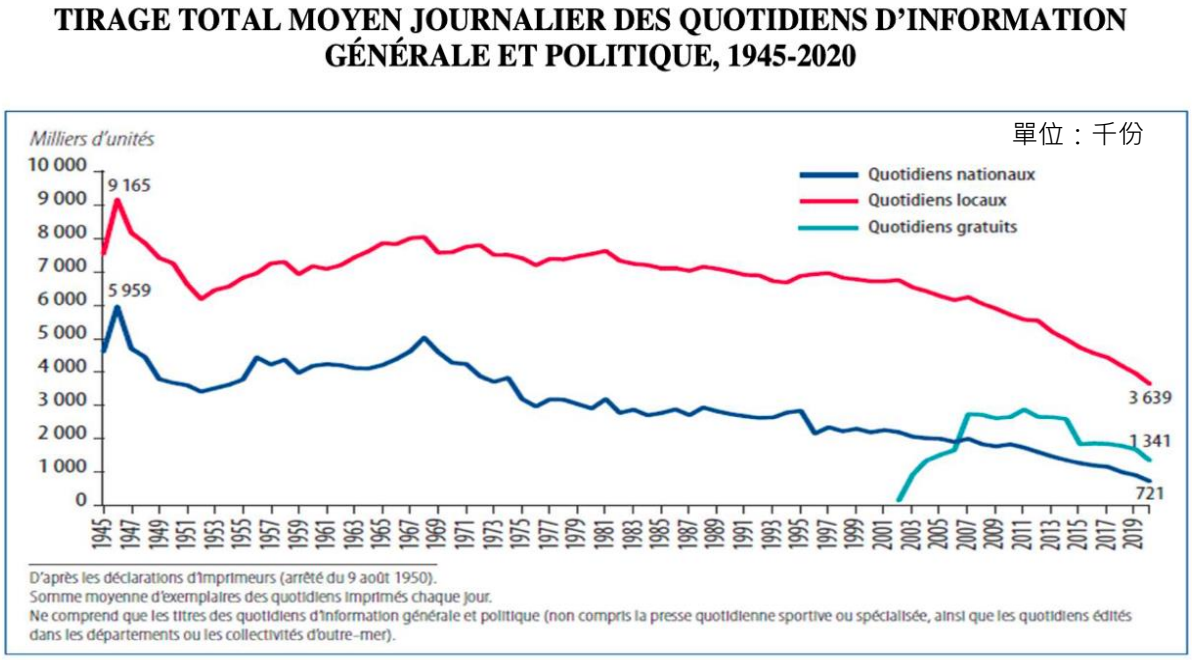


圖 6：綜合性與政治性新聞日報之平均總印刷量

資料來源：ACPM-Ministère de la Culture DGMIC/Deps-Doc (2021)[18]

（2）就法國取得新聞來源分析（參閱下圖），網路資訊（含社群媒體）占有率於近十年來持續占比 68%至 67%，單就社群媒體來看，占有率從 18%提升到 38%，顯示法國人取得新聞來源已不再是傳統紙本新聞，而係多由網路取得。

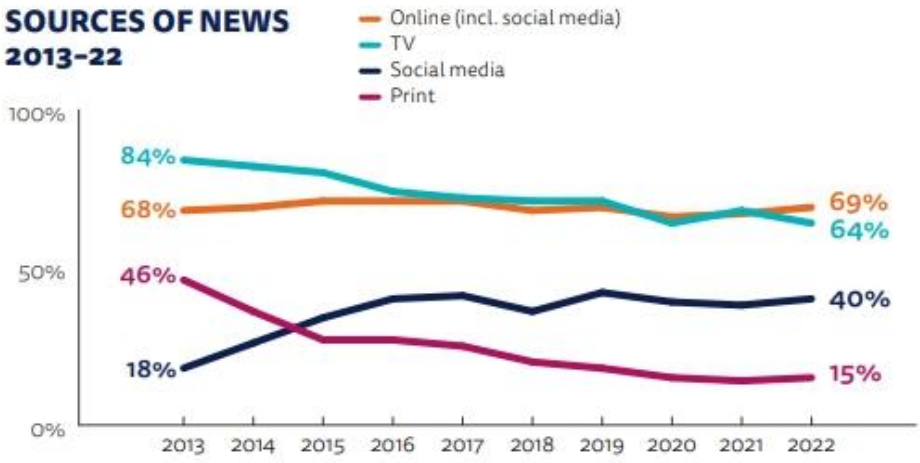


圖 7：2013 年至 2022 年法國取得資訊（新聞）來源

資料來源：Reuters Institute, Digital News Report (2021)[19]

[18] ACPM-法國文化部 DGMIC（2021），轉引自前揭國會報告。DGMIC (La direction générale des médias et des industries culturelles)為法國文化部轄下機關。

[19] 路透社（轉引自前揭國會報告）。

（3）近年來新聞業收入在 2000 年以後開始下降，特別是廣告收益在 2006 年後銳減。

ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA PRESSE DEPUIS 1990 (BASE 100 EN 2000)

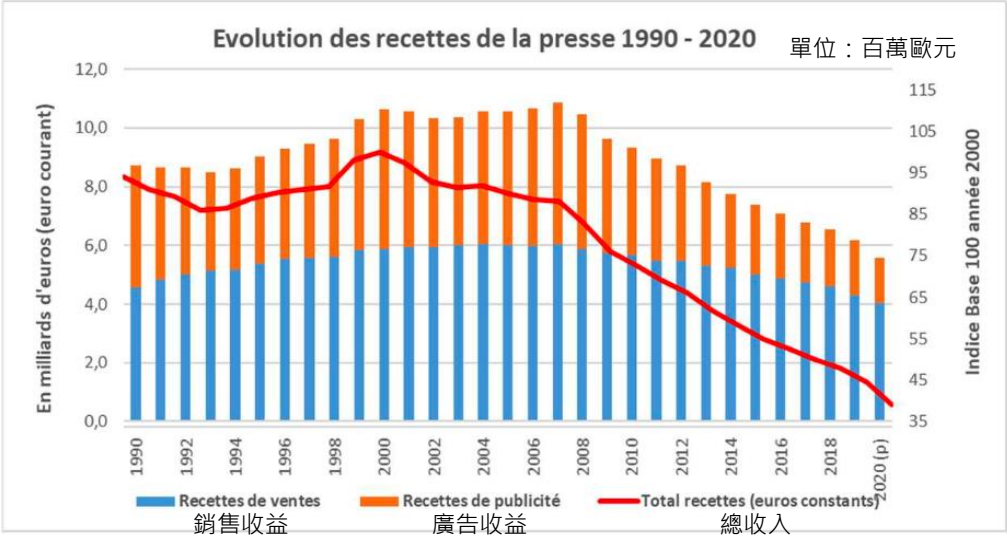


圖 8：1990 年至 2020 年新聞業收入變化圖

資料來源：enquête annuelle DGMIC[20]

[20] ACPM-法國文化部 DGMIC，同前註 18。

二、歐盟因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策

傳統新聞出版（媒體）業產製新聞文章、刊物投入大規模成本，然因資訊通訊科技興盛後，原本新聞出版者透過自有新聞網站瀏覽流量販售廣告的收益，已受到大幅影響，例如網路服務業者以搜尋引擎、新聞彙集網站（news aggregator）、社群平臺（social network）等服務瓜分其閱覽流量，特別是讀者習慣僅閱讀新聞彙集網站的新聞標題或首段文字，而不再點選超連結進入新聞網站，造成點擊率減少而大幅減少廣告收入。

由於新聞業者對上述平臺服務提供者控告侵害著作權有相當困難度[21]，在歐盟 2019 年制訂《數位單一市場著作權指令》創設新聞出版者鄰接權以保護新聞出版者利益前，除在歐盟與會員國法院已有肯認新聞標題及片段文字受保護之案例外，部分歐盟會員國（如德國、西班牙）已率先立法保護新聞出版者權利，歐盟則經過紛擾的立法角力過程，終於在 2019 年 4 月 15 日正式通過《數位單一市場著作權指令》（Directive (EU) 2019/790 on Copyright in the Digital Single Market）（以下簡稱 CDSM 指令）[22]，規定大型商業網站對新聞網站的超連結，需得到新聞網站之授權，賦予新聞出版者就其所發行新聞出版品（文章）於被商業性數位利用時的特別權利，性質上歸類於與著作權相關之鄰接權。

（一）指令制訂前背景

1. 以《著作權法》保護新聞出版業者所遭遇困難

新聞文章整體內容如有原創性，當然受到《著作權法》保護，較無疑義，然如僅係部分內容（片段、首行文字）、標題，究竟是否受《著作權法》保護，可參閱歐洲法院在 2009 年 *Infopaq* 案[23]，本案係針對類似新聞彙集者的

[21] 提告困難例如：新聞文章相關著作權利並非完全在新聞出版者手上，且提告時也必須逐一證明自己為權利人，未必有相關證明；又，新聞彙集網站可能僅使用新聞文章的標題與片段，雖歐盟多數國家法院實務已可有肯定類似行為構成侵權案例，但利用行為是否侵權必須個案判斷，並無絕對勝訴把握。

[22] Directive 2019/790 (17 avril 2019) du parlement européen et du conseil sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique.

[23] Case C-5/08, *Infopaq Int'l A/S v. Danske Dagblades Forening*, ECLI:EU:C: 2009:465. 被告 Infopaq 是一家丹麥媒體監督與分析事業，其彙集各種來源的文章摘要，包括丹麥相關日報。當時丹麥報紙並無網路版，Infopaq 其將日報文章進行掃描轉成文字檔，並將此製作簡短摘要（取特定關鍵字的前後文 11 個單字），透過 E-mail 寄送給其客戶。原告 Danske Dagblades Forening 認為被告侵害全部文章及這 11 個字的重製權，遂向歐盟法院請求裁決歐盟資訊社會指令所涉原創性概念。

Infopaq 公司所製作的新聞簡短摘要是否侵害重製權，就爭議所涉原創性，歐盟法院表示：擷取新聞文章中的一句話，只要是作者的智慧創意表達具有原創性，即可受著作權之保護。

而在內國法層面，比利時法院兩年前也採取相同立場，2007 年 *Copiepresse* 案[24]，原告控告 Google News 擷取新聞標題、首段文字行為侵害其新聞文章著作權，比利時地方法院認為，縱然某些新聞標題因原創性不夠而不受到著作權保護，但 Google 所主張的新聞報導與引用的著作財產權法定例外規定，在本案並不成立，因為 Google 的新聞服務只是自動彙集各家新聞，且對所擷取的新聞內容也沒有提供任何評論，故 Google 新聞彙集行為侵害系爭新聞文章的重製權以及向公眾傳達權。

由此可知，在歐盟與部分會員國法院個案判斷上，新聞彙整網站或平臺是可能侵害新聞出版業者之著作權。其他歐洲國家（包括法國、義大利、德國與西班牙）新聞出版業者也繼而效仿比利時訴訟，對新聞彙集網站提起訴訟：在法國和義大利，Google 就和該國的新聞業者達成類似於比利時的和解方案，Google 願意就新聞超連結時支付部分相關的廣告收益[25]。

然而因新聞出版者就個案起訴曠日廢時，未必有絕對勝算，且縱然勝訴，面對大型的網路服務業者或平臺，也常需妥協而無法獲得完整應得收益，例如前述 *Copiepresse* 案中，Google 敗訴後不再對 Copiepresse 的新聞進行連結，導致 Copiepresse 的新聞流量更少，最後雙方達成和解，允許 Google News 可以連結其新聞，但須支付部分的廣告收益，因此，僅靠一己之力挑戰巨大數位平臺業者，是否真能使新聞業者完整獲得所失利益，仍值得探討。

---

[24] *Copiepresse v. Google, Inc.*, Tribunal de Première Instance [Civ.] Brussels, 15 fév 2007, n. 06/10.928/C (Belg.). *See* Graham Smith, Copiepresse v Google - the Belgian judgment dissected, 2007/03, *available at* https://www.twobirds.com/en/news/articles/2007/copiepresse-v-google.

[25] 楊智傑，歐盟網頁超連結著作權侵權責任與新聞網站超連結稅之研究，世新法學，第 13 卷第 1 號，頁 34（2019）。

2. 部分會員國立法概況

部分歐盟國家如德國、西班牙兩國，就商業利用談判認為不足以保障新聞業者，故針對網路平臺使用新聞標題及片段進行特別立法，希能扭轉新聞出版者在資訊社會中的劣勢。

德國於 2013 年修正《著作權法》第 87f 條至第 87g 條，賦予出版社一項「新聞出版商的鄰接權」（Leistungsschutzrechtfür Presseverleger），像 Google News 這種新聞蒐集者在線上分享新聞時，需得到其授權規定，若使用極短片段（小於 7 個字），則無需獲得授權。原本德國立法目的係為幫助業者與 Google 進行談判，但結果是 Google 除了限制標題不超過 7 個字外，不再使用新聞文章的片段內容或照片縮小圖，導致德國新聞網站從 Google 搜尋引擎或 Google News 進來的流量，大幅減少[26]。

2014 年西班牙參照德國立法，為避免讓 Google 藉談判力量使新聞出版者放棄收費，故該法賦予新聞業者一不可讓渡的權利，新聞彙集者到新聞網站一定要支付權利金，且規定要透過仲介團體進行收費。新法結果導致 Google News 就結束該國的服務[27]。

由上可知，大型的平臺業者在資訊社會中具有相當影響力與談判力，會員國在平衡新聞業者與平臺服務者利益方面，法規與政策仍有待努力，但歐盟層級的法律規範也在不少會員國新聞產業的立法遊說中逐漸醞釀。

（二）指令制訂過程與內容概述

歐盟在 2016 年 9 月提出《CDSM 指令》（Directive 2001/29/EC）草案，新增新聞出版商對新聞數位利用（連結）的特別權利。該草案經過冗長與激烈的辯論，在 2019 年 3 月 26 日經歐洲議會通過，同年 4 月 15 日於理事會表決制訂指令。最終版本與原先執委會 2016 年所提出之草案有部分差異，以下將僅就正式條文概要說明：

1. 鄰接權主體即權利人

新聞出版者所享有之鄰接權係規範於第 15 條第 1 項，會員國需以內國

[26] 同上註，頁 34-35。

[27] 同上註，頁 36-37。

法轉換確保設立於會員國之新聞出版者，對資訊社會服務提供者（information society service providers, ISSP）就新聞出版品之線上利用，賦予《CDSM 指令》第 2 條和第 3 條(2)的權利。

至於「新聞出版品」（press publication）之範圍，定義如下（第 2 條第 4 項）:「係指將新聞報導性質的語文著作集合，在其中可能也包含其他著作或受保護標的，且：

（A）可構成獨立項目，並在單一刊名下定期出版或固定更新，例如日報、或一般或專門領域的雜誌；

（B）目的在於提供一般公眾與新聞或其他主題有關的資訊；

（C）並在服務提供者的主動、編輯責任和服務提供者控制下，發表在任何媒體上。

以科學或學術為目的所出版的期刊，例如科學雜誌，並不算本指令中的新聞出版品」。

為避免此新鄰接權影響過大，此權利排除適用於個別使用者對新聞出版品之個人或非商業性之利用，以及單純超連結之行為[28]。此權利並不影響既有著作權或相關權利（第 2 項）[29]，且準用於早先已制訂的數項指令（第 3 項）[30]。又，本指令不適用於 2019 年 6 月 6 日前首次發行之出版品。

由於現行歐盟著作權指令規範仍保障關於簡短摘要之著作財產權法定例外（limitations of economic rights），因此指令於前言第 58 段特別說明有關新聞出版品之個別文字或極短摘錄的利用（individual words or very short

[28] 第 15 條：「1. 會員國應該提供設立於會員國之新聞出版品之發行者，對資訊社會服務提供者就新聞出版品之線上利用，賦予 2001/29/EC 指令第 2 條和第 3 條(2)的權利。
第一項所規定權利，並不適用於個別使用者對新聞出版品之私下或非商業性之利用。第一項所賦予之保護，並不適用於超連結之行為。
第一項所規定之權利，並不適用於對新聞出版品的個別文字或極短摘錄之利用。」

[29] 第 15 條：「2. 第一項所賦予的權利不會改變、也不會影響歐盟法對該新聞出版品內含的著作和其他保護客體的作者或其他權利人所賦予的權利。不得援引第一項之權利，以對抗那些作者或其他權利人，尤其是不得剝奪其獨立於該新聞出版品而利用其著作或其他保護客體之權利。當著作或其他保護客體以非專屬授權內含於新聞出版品中，不可援引第一項規定之 權利以禁止其他被授權人之利用。不可援引第一項之權利以禁止保 護到期之著作或其他保護客體之利用。」

[30] 第 15 條：「3. 2001/29/EC 指令第 5 條到第 8 條、 2012/28/EU 指令、歐洲議會及理事會 2017/1564 指令，準用於本條第 1 項之權利。」（譯著：2001/29/EC 指令係資訊社會著作權指令；2012/28/EU 指令係規範孤兒著作；2017/1564 指令乃是對於視障或其他閱讀障礙者所增加的允許利用之指令）。

extracts）行為，仍落入本鄰接權之權利內容範圍內，且就該項著作財產權法定例外規定應為嚴格解釋，不能影響本鄰接權之有效性[31]，如此將可更明確地保障新鄰接權之落實。

指令另就此新聞出版品中涉及著作人權利時（例如新聞記者、外稿作者），賦予著作權人請求分潤權，使其可對新聞出版品因鄰接權所獲利益，請求合理分配（第 5 項）[32]。

2. 鄰接權之義務人

資訊社會服務提供者（ISSP），已明文排除小型非營利個人網站或新聞單純超連結行為[33]。所謂的資訊社會服務提供者，依歐盟《管制透明指令》（Directive (EU) 2015/1535）[34]係指：「為獲利目的而以遠距離、透過電子方式提供之任何的服務，並在個人發動下要求接受該服務」[35]。本指令主要係針對大型的商業網站，例如 Google 搜尋引擎、Google News（新聞資訊彙集網站）、Facebook、Twitter（社群網站），此等網站在連結新聞時，均會重製與公開傳達新聞標題、片段或小圖片。

3. 鄰接權保護期間

在該新聞出版品的公開出版後 2 年終止（同條第 4 項）[36]。

---

[31] 指令前言第 58 段：「ISSP 對新聞刊物之個別文字或極短摘錄的利用，不能不考量可能會損害新聞出版者就內容產製之投資，故仍應將此部分利用的行為納入本鄰接權權利內容範圍內。且考量 ISSP 對新聞出版品的大量彙集與利用，則必須要注意所謂的簡短摘要的著作財產權法定例外規定，在解釋上不能影響本指令提供權利的有效性。」

[32] 第 15 條：第 5 項:「5.會員國應規定，內含於新聞出版品中之著作的作者，可對新聞出版品因資訊社會服務提供者之利用而收取之利潤，獲得合理分配。」

[33] 參閱指令前言第 57 段: 「賦予新聞刊物出版者的權利，不應擴張到超連結行為，也不應擴張到對新聞刊物所報導的單純事實。」

[34] Directive (Eu) 2015/1535 of The European Parliament and of The Council of 9 September 2015, laying down a procedure for the provision of information in the field of technical regulations and of rules on Information Society services (codification).

[35] Directive (EU) 2015/1535 of the European Parliament and of the Council, Article 1(b) (“(b)‘service’ means any Information Society service, that is to say, any service normally provided for remuneration, at a distance, by electronic means and at the individual request of a recipient of services.”).

[36] 第 15 條：「4. 第 1 項之權利，在該新聞出版品的公開出版後 2 年終止。從該出版品出版該年的 1 月 1 日起算。值得注意的是，本項規定已將原本執委會版的 20 年保護縮短為 2 年。
第一項不適用於[本指令施行日]之前第一次出版之新聞出版品。」

（三）會員國落實指令情形

1. Google News 於 2022 年 6 月重回西班牙

由於西班牙於 2014 年率先針對網路新聞彙集服務提供者應取得新聞媒體業授權進行立法，當年 Google 公司隨即關閉西班牙 Google News 網站服務因應，導致西班牙的新聞消費量下降，出版商網站的流量減少了 10%，以對小型出版商影響最為明顯[37]。在歐盟 2019 年《CDSM 指令》通過後，Google 眼看歐盟各會員國已達成「平臺服務向新聞業者支付報酬」之共識，不得不開始認真回應。

西班牙於 2020 年轉換《CDSM 指令》為內國法，修正前已施行之《著作權法》，Google 終於決定利用谷歌新聞全球 20 週年之機會，於 2022 年 6 月 22 日重啟在西班牙之 Google News 服務，同意西班牙大小媒體機構自行決定如何發現他們的內容以及他們希望如何通過這些內容獲利。服務內容增加了提供讀者利用專用網站及手機 APP，使其能從權威來源（從世界上最大的新聞網站到小型、本地及專業出版物）中查找新聞，且通過識別和組織來自廣泛新聞來源的新聞超連結，以打擊虛假資訊的關鍵工具，並讓讀者可從本地社區中尋找更多本地新聞，了解當天全國和全球的突發新聞主題，以及查看哪些新聞已經過獨立組織的事實查核。此功能也有利於出版商：當讀者點擊鏈接時，Google News 會將讀者引導至新聞媒體業者的網站，可幫助增加其內容流量，他們可以在其中展示廣告並激勵讀者訂閱。

Google 對外宣稱，為持續與新聞媒體業者合作以達成協議，將推出新模式：Google News Showcase，Google 將向新聞媒體業者付費，並讓其為 Google News 和 Discover 上的新聞面板策劃內容。此外，Google 也願意繼續 Google News Initiative 投資於產品、計劃和資金[38]。

---

[37] Fuencisla Clemares, Google News is now available in Spain, Google (2022/06/22), https://blog.google/products/news/google-news-returns-spain/ (last visited July 12, 2022).

[38] Reuters, “Google News re-opens in Spain after eight-year shutdown”, https://www.reuters.com/technology/google-news-re-opens-spain-after-eight-year-shutdown-2022-06-22/ (last visited July 12, 2022).

2. Google News 於 2022 年 12 月調整捷克 Showcase 服務

依據 Google News 在 2022 年 12 月 1 日的服務公告稱：由於歐盟會員國捷克所制訂之《著作權法》仍未將前述歐盟指令妥善轉換為內國法（修法），導致可能存在法律風險，故暫時停止 Showcase 服務及與該國新聞出版業者協議之談判，這讓歐盟各國是否能與大型平台達成新鄰接權之授權協議問題增加一些不確定性。

事件起因於歐盟《CDSM 指令》在賦予線上新聞出版者新的鄰接權時，同時也允許網路平臺服務（新聞彙集）自由連結及使用新聞發布者出版的「極短摘錄」內容，亦即指令雖針對利用較長預覽內容時賦予新鄰接權，但就何謂「極短內容」或較長預覽內容的具體長度並未有明確規範，此規範係委由各會員國內國著作權法立法處理。Google 指稱新頒布的《捷克著作權法》修法，將導致其在捷克境內的 Google 搜尋、探索和新聞服務中，必須移除可能根據新法律保護的歐盟新聞出版品的預覽內容（如網頁摘要、縮圖和影片預覽），以避免顯示可能受保護的內容會造成不合理的法律、財務及營運風險。因此，Google 決定除新聞服務之標題和連結會維持不變外，將停用 Google 新聞編輯推薦。雖然 Google 自稱從 2021 年以來已與超過 1,000 個歐洲出版業者、組織或著作權協會簽訂協議，並持續進行更多討論，但基於前述風險原因，無法與捷克境內的新聞發布者簽訂類似協議[39]。後續發展仍有待進一步瞭解。

[39] *See* Google News (Czech), https://developers.google.com/search/blog/2022/12/google-services-in-czechia?hl=zh-tw, 2022/01/20.

三、法國因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策

（一）轉換《CDSM 指令》之立法

法國國民議會 2019 年 7 月 24 號通過轉換指令第 15 條為其內國法：《2019 年 7 月 24 號 n°2019-775 法律－關於新聞出版商與通訊社著作鄰接權》[40]（下簡稱《新聞鄰接權法》或「本法」），立法技術上係在《智慧財產權法典》（*Code de la Propriété Intellectuelle*, CPI）第二篇「著作權與鄰接權」（*Les droits voisins du droit d'auteur*）新增第 8 章「新聞出版商與新聞機構（通訊社）權利」（*droits des éditeurs de presse et des agences de presse*，下簡稱「鄰接權」），條文編於 L. 218-1 以下，訂於 2019 年 10 月 25 日起施行。

法國在立法過程中強調平衡數位平臺與新聞出版者間談判地位之重要性，期能縮短數位平臺業者獲利而新聞出版者卻受損害之「價值落差」（value gap）。轉換後規範與指令大致相同，排除適用於為學術或科學目的發表之期刊，亦不適用於 2019 年 6 月 6 日前首次發行之出版品。

1. 鄰接權之權利人

轉換《CDSM 指令》中「新聞出版者」為「新聞出版商（*éditeurs de presse*）與新聞機構（通訊社）（*agences de presse*）」。依 L.218-1 定義：「新聞出版商係負責出版平面新聞或線上新聞之法人或自然人；新聞機構（通訊社）係「自負其責搜集、處理或編輯處理新聞內容之事業」。

此外，L.218-5 規定新聞記者及新聞內容的其他創作者，有權分享鄰接權之部分收益；若對於分潤有歧異，應透過公會或委員會進行其比例分配。

2. 鄰接權之內容

L.218-2 規定任何性質、直接或間接、線上重製或向公眾提供全部或部分新聞內容者，皆須事先取得新聞出版者之授權，此權利之授權或讓與得透過集管團體處理（L.218-3），此設計係因法國既有的集管團體制度與運作相當發達，有鑑於德國與西班牙媒體與平臺協商失敗的案例，法國立法者希望藉由各大新聞出版者團結談判及集管團體協助，讓平臺業者較願意進行協

[40] LOI n° 2019-775 du 24 juillet 2019 tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse (1) Official publication: Journal Officiel de la République Française (JORF), 2019-07-26.

商。

關於報酬計算方式，法國法較《CDSM 指令》有更進一步規範，即 L.218-4 更進一步之規定：包括所有利用之態樣，不論直接或間接，必要時，可用總額的方式計算。計算方式須考慮利用的質與量(人力物力、金錢上）之投入，新聞出版者對一般或政治新聞訊息（information politique et générale, IPG）之投入，線上利用新聞報導內容之重要性等。並且，線上使用新聞內容者必須讓新聞出版者知悉其利用狀況，及評估報酬計算之必要資訊。

（二）法國新聞出版者與 Google 議價觀測

從 Google 與新聞出版者協商破局而訴諸競爭法解決之歷程觀察：

1. 法國競爭署 2020 年 4 月 9 日第一次決定

2019 年 11 月包括法國雜誌新聞編輯工會（*le Syndicat des éditeurs de la presse magazine*, SEPM）、法國新聞出版聯盟（*l'Alliance de la presse d'information générale*, APIG）及法新社（*l'Agence France-Presse*, AFP）等幾大法國新聞出版者陸續向法國競爭署（*Autorité de la concurrence*）指控 Google 公司於並未依據本法進行平等協商，且要求新聞出版者在未協商下需無償授權使用，否則移除其搜尋結果，其行為屬濫用市場優勢地位(*L'abus de position dominate*)，違反《法國商法典》（*Code de Commerce*）第 L.420-2 條及《歐洲聯盟運作條約》（Treaty on the Functioning of the European Union ,TFEU）第 102 條等競爭法相關規定[41]，另依濫用經濟上依賴關係（*L'abus de dépendance économique*)，請求競爭署實施保全措施（mesures conservatoires, MC)，命 Google 必須基於誠信原則（*bonne foi*）與其協商。

競爭署於 2020 年 4 月 9 日作出第一次決定，認定 Google 構成濫用搜尋引擎市場之優勢地位對新聞媒體以不公平條件規避協商與報酬，課予 Google 暫時性措施，要求其以透明、客觀且無差別待遇之方式，就重複使用受保護內容之相關權利與新聞媒體業者重新進行善意協商（negotiate in good faith）[42]。

[41] 違反法國《商法典》（Code de Commerce）第 L.420-2 條，及《歐洲聯盟運作條約》（Treaty on the Functioning of the European Union ,TFEU）第 102 條。

[42] Autorité de la concurrence, Décision n° 20-MC-01 du 9 avril 2020 relative à des demandes de mesures

Google 除對競爭署決定不服上訴外，其後於 6 月發表媒體授權計畫，預備支付新聞出版者報酬以換取新聞內容，並於同年 10 月 1 日推出 Google News Showcase，由新聞出版商負責特定主題的新聞，提供深入分析並連結其他文章，未來亦會有影片、聲音與簡報等片段，訂於 10 月 7 日公告其與 APIG 正在進行協商。

然而，法國巴黎上訴法院（*Cour d'appel de Paris*）於 2020 年 10 月 8 日做出判決，認為 Google 為避免新聞出版者獲得著作鄰接權之保護，利用其優勢地位阻礙有償授權，且強迫其接受不公平待遇，更拒絕任何針對報酬的可能協商，為避免此一濫用優勢地位之情形繼續發生，故維持競爭署的暫時性措施之裁決[43]。本案因 Google 未上訴而告確定。

2. 法國競爭署 2021 年 7 月 12 日第二次決定

在法院判決後，Google 對外宣布已於 2020 年 11 月 9 日與部分新聞媒體已經達成協議，包括費加洛報（*Le Figaro*）及世界報（*Le Monde*），但尚未包括如法新社等其他出版商。而早在 8 月至 9 月間，APIG、AFP、SEPM 已再次向競爭署指控 Google 未執行競爭署的第一次決定，拒絕基於誠信原則協商，拒絕提供計算報酬必要資訊，且拒絕承認法律所賦予的報酬權，因為 Google 認為透過 Google 轉介過去的流量所帶來的廣告收益就等同於報酬。且法新社（AFP）等新聞媒體業者也再度向競爭署申訴，指出 Google 未遵守暫時性措施。

Google 宣稱與 APIG 已於 2021 年 1 月簽署協議，但申訴案經競爭署進一步調查後，於 2021 年 7 月 12 日做出第二次決定[44]，對 Google 裁罰 5 億歐元，命其於兩個月內給付目前使用受保護內容之相應報酬，且應依 CPI 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 30 萬歐元（約新台幣 905 萬元）之怠金。

面對競爭署所指摘以不公平及歧視性報酬協商條件，與利用資訊不對

conservatoires présentées par le Syndicat des éditeurs de la presse magazine, l'Alliance de la presse d'information générale e.a. et l'Agence France-Presse.

[43] Cour d'appel de Paris, 8 octobre 2020, pôle 5, ch. 7, n° 20/8071, *Sociétés Google c/ SPEM, AFP, L'Alliance d'Information de la Presse d'information Générale*.

[44] Autorité de la concurrence, Décision n° 21-D-17 du 12 juillet 2021, relative au respect des injonctions prononcées à l'encontre de Google dans la décision n° 20-MC-01 du 9 avril 2020.

稱及其優勢地位致新聞媒體業者處於更為不利之地位等質疑，Google 於 2021 年 12 月提出包含以下矯正措施之承諾書予以回應（承諾書之效期五年），希望能解決此次付費爭議[45]：

（1）將以透明、客觀且無差別待遇之方式與新聞媒體業者進行善意協商；

（2）將依法提供新聞媒體業者協商所需之評估報酬資訊；

（3）將於協商開始後三個月內提出報酬建議，而若雙方無法達成協商，可選擇提付仲裁以確定報酬額度，並由其先行支付仲裁相關費用；

（4）在協商期間內，將採取必要措施確保不會影響新聞內容之索引、排序及展示；

（5）將採取必要措施以確保協商對其與新聞媒體業者間可能存在之其他經濟關係不生影響；

（6）將由經競爭署所認可之獨立查核單位確保其承諾之履行，並於必要時尋求技術、財務或智慧財產領域專家之協助。

而競爭署則將該承諾書逕付公開諮詢至 2022 年 1 月 31 日止，並舉行聽證會，討論該承諾書是否有需補充或修改之處，以解決上開競爭問題。

3. 法國競爭署再度於 2022 年 1 月 10 日展開調查

由於鄰接權授權協議的爭議仍未圓滿解決，SEPM 再次於 2022 年 1 月 10 日向競爭署指控 Google 未遵守前面兩次決定。競爭署決定再次檢視過去 Google 所提出之一系列承諾是否皆有執行其所頒布之命令，包括 Google 建議由競爭署之獨立代理人負責確保 Google 履行其承諾，如有必要，代理人可尋求技術、金融或智慧財產權專家之協助；倘協商破局，Google 亦提議由仲裁機關如國際商會（International Chamber of Commerce, ICC）介入處理等[46]。

---

[45] 參閱財團法人電信技術中心，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，最新消息（2022/01/19），https://www.ttc.org.tw/News/more?id=83fa1abdb9cc460a828d9793dedc49e5（最後瀏覽日：2022 年 6 月 21 日）。

[46] Le Monde, Droits voisins : nouvelle plainte des éditeurs de magazines contre Google, le 10 jan. 2022, a*vailable online:* https://www.lemonde.fr/. (last visited July 2, 2022).

4. 法國競爭署於 2022 年 6 月 21 日同意 Google 承諾而結束公開調查

Google 經修正承諾後，同意創建一談判和共享資訊框架，以透明地評估相關權利的報酬，並願將上述承諾落實，競爭署於 2022 年 6 月 21 日同意其承諾書，結束三年以來之公開調查。競爭署認為 Google 提出的承諾是實質性的、可信的和可驗證的，應能結束在調查過程所知的違反競爭顧慮，故同意此承諾以 5 年為期，具拘束 Google 之強制力（依競爭署決定得延展一次）。

經競爭署同意 Google 之承諾如下[47]：

（1）Google 承諾，依《智慧財產權法典》第 L.218-4 條規定，與提出要求的新聞出版商和新聞機構（通訊社）善意地協商就恢復其服務中任何受保護內容而應支付的報酬，並依透明、客觀與非歧視的標準為之。

（2）Google 承諾向新聞出版商和新聞機構（通訊社）傳達《智慧財產權法典》第 L.218-4 條中規定的資訊，並允許對 Google 提供的報酬進行透明評估。

（3）Google 承諾，在談判開始後的三個月內，提出補償方案。

（4）如果雙方未能達成協議，談判方將有可能請仲裁庭負責確定報酬數額。Google 承諾承擔仲裁人報酬及在一審所進行仲裁程序費用。

（5）Google 承諾採取必要措施，使談判不會影響受保護內容在網路搜尋引擎上之索引、排名或呈現。

（6）Google 承諾採取必要措施確保談判不會影響 Google 與新聞出版商和新聞機構（通訊社）之間可能存在的其他經濟關係。

（7）經競爭署批准的獨立代理人將確保所做承諾之實施，並可在必要時尋求技術、財務或智慧財產權專家的服務。

（8）以上承諾的有效期為 5 年。

[47] L'Autorité de la concurrence, Droits voisins: l'Autorité accepte les engagements de Google (2022/06/21), https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiques-de-presse/droits-voisins-lautorite-accepte-les-engagements-de-google (last visited July 2, 2022).

此外，競爭署亦於 2022 年 10 月 7 日指派 Accuracy 事務所作為 Google 案件之代理人確保承諾之實施，其將負責監督 Google 依 2022 年 6 月 21 日第 22-D-13 號決定[48]所為承諾之執行情況。具體任務包括：

（1）檢查 Google 承諾的全面執行情況；

（2）每月安排一次與 Google 的會議（或在代理人或 Google 認為有必要時盡快召開），討論談判的狀態和遇到的任何困難；

（3）依據談判方所提要求與願意或已經正式要求與 Google 進行談判的談判方討論談判的情況和遇到的任何困難；

（4）每當代理人對 Google 是否遵守承諾有疑問時，立即與 Google 討論；

（5）如果 Google 不遵守承諾，應立即通知競爭署；

（6）應競爭署要求，提供有關 Google 遵守承諾的任何解釋；

（7）向競爭署提供季度承諾監測報告。

（8）根據承諾，代理人可以招募一名或多名技術、財務或智慧財產權專家的服務，以執行其任務。

5. Google 履行承諾之作為

依據 Google 所發佈新聞顯示，Google France 已經陸續與法國新聞業者簽訂了 150 多項新聞業者鄰接權協議，更涵蓋超出利用超連結與簡短摘錄方式的新聞內容發佈，稱為「擴展新聞預覽」（Extended News Previews）。

此外，更與代表線上新聞出版物三分之二受眾的 APIG 與法國雜誌新聞編輯工會（SEPM）簽訂框架協議，使兩個機構之每位成員都能獲得補償。截至 2022 年 6 月 21 日為止，已有超過 50%的 APIG 和 SEPM 之成員已與 Google 簽訂了使用其新聞內容的協議，包含以下多家法國媒體業者（非詳盡清單）[49]：

[48] L'Autorité de la concurrence, Décision n°22-D-13 du 22 juin 2022, *available at* https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/integral_texts/2022-06/22d13.pdf.

[49] Google a signé plus de 150 contrats portant sur les droits voisins, tandis que l'Autorité de la Concurrence accepte ses engagements, https://blog.google/intl/fr-fr/nouvelles-de-lentreprise/chez-google/google-a-signe-plus-de-150-contrats-portant-sur-les-droits-voisins-tandis-que-lautorite-de-la-concurrence-accepte-ses-engagements/

A. 新聞機構（**通訊社**）：法新社（AFP）；

B. **全國型日報**：lemonde.fr、lefigaro.fr、la-croix.com；

C. **地區型日報**：nicematin.com, leparisien.fr；

D. **雜誌出版社**：marieclaire.fr、Nouvelobs.com、CourierInternational.com、Cosmopolitan.fr；

E. **玩家之資訊型網站**：如 huffingtonpost.fr 等。

再者，為履行前揭承諾，Google 於 2022 年 10 月 20 日在法國的 Google News 服務中正式推出 Showcase 功能，納入超過 65 家出版商代表 130 多種出版物，包括國家、地區和地方報紙，例如 20 minutes、La Dépêche、L'Equipe、L'Express、Le Figaro、La Provence、Le Monde、EBRA 集團、Le Parisien 等。此「Google News Showcase」服務允許新聞出版者在 Google New 或 Google Discover 的結果中提供小視窗（畫面），除可直接對應於網路用戶所搜尋之內容之外，還展示來自他們網站的多種內容[50]。畫面如下：

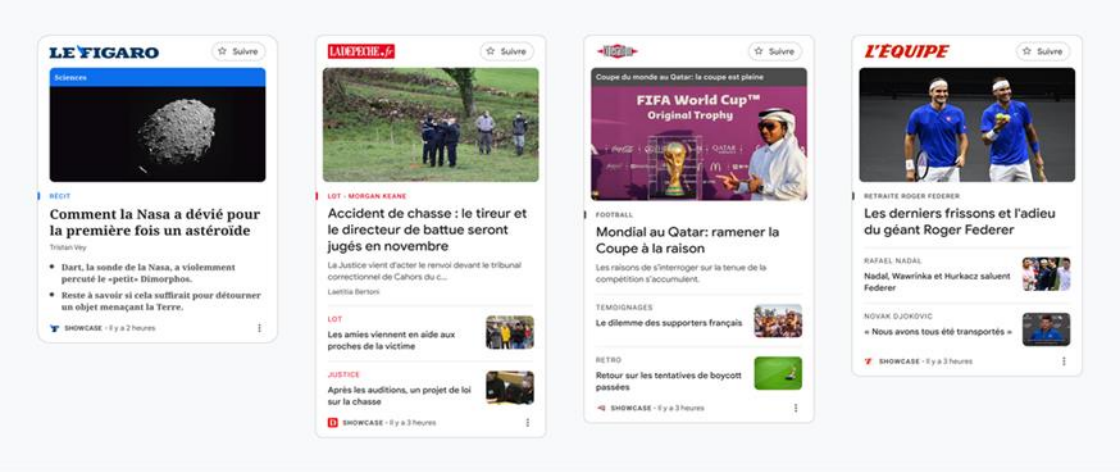


圖 9：法國 Google News Showcase 服務小視窗畫面示意

資料來源：Raphaël Grably[51]

(last visited Aug. 16, 2022).

[50] Raphaël Grably (AFP), GOOGLE LANCE EN FRANCE SES "VITRINES" POUR ÉDITEURS DE PRESSE (2022/10/20), https://www.bfmtv.com/tech/google/google-lance-en-france-ses-vitrines-pour-editeurs-de-presse_AD-202210200167.html (last visited Oct. 25, 2022)

[51] *Id*.

依據 Google France 的副總裁 Sébastien Missoffe 引用數個新聞媒體負責人之評價，可知此新功能頗讓新聞媒體業者感到滿意[52]：

> Google News Showcase 將為新聞品牌提供更多可見度，並將突顯 Le Figaro 編輯人員製作的內容的質量和豐富性。（Le Figaro 首席執行官 Marc Feuillée）
>
> Google News Showcase 為我們這些新聞發布商提供了一個機會，讓我們能夠在真正適合優質訊息的環境中展示我們內容的深度，……這也是展示我們付費文章，我們將用它來招募新的數位訂閱者。（Dépêche du Midi Group 常務董事 Jean-Nicolas Baylet）
>
> Google News Showcase 使我們能夠突顯我們 400 名記者所提供的優質訊息，以吸引更廣泛的受眾並鼓勵他們訂閱 Le Parisien。（Le Parisien 常務董事 Sophie Gourmelen）

（三）法國新聞出版者與 Meta 議價觀測

Meta（營運 Facebook 之公司）於 2022 年 2 月在法國推出了一個新的新聞提要服務（即 Facebook 新聞），其將彙集來自大約一百家新聞媒體的新聞，使用者將在自己頁面上閱讀新聞出版者所發布的文章，並會將內容重新連接到媒體合作夥伴的網站。此係繼美國、英國、德國和澳洲之後在法國推出之服務。

此新的新聞提要服務將允許用戶使用兩種新聞內容：1. 根據用戶興趣的個性化內容，及 2. 對所有人都相同之共通內容。Meta 選擇委託法新社子公司 Media Services 負責法國 Facebook 新聞的策劃，即將內容交由 Media Services 加以挑選，透過與該子公司之合作夥伴關係，協助 Meta 一同遏止不實訊息藉由平臺服務加以傳散之風險[53]。

就 Meta 與新聞出版者之鄰接權議價問題，依據新聞出版者 Les Échos 報稱，Meta 願意單獨與媒體就各新聞標題進行談判，且出版商的報酬將基

---

[52] Sébastien Missoffe (VP et directeur général de Google France), News Showcase est disponible en France, GOOGLE ACTUALITÉ (2022/10/20), https://blog.google/intl/fr-fr/nouveautes-produits/explorez-obtenez-des-reponses/google-news-showcase-est-disponible-en-france/ (last visited Oct. 25, 2022).

[53] Mathieu Pollet, Facebook News fait son lancement en France, EURACTIV France (2022/02/15), https://www.euractiv.fr/section/medias/news/facebook-news-fait-son-lancement-en-france/?_ga=2.69550544.1340653810.1676355598-1078240057.1676355598 (last visited Feb. 17, 2023).

於網絡上每個媒體的受眾及其在 Facebook 上的「訂閱者（追隨者）」數量。較小的出版商將有權獲得最低保證。而 META 在 10 月份透露，它已經與一些法國新聞出版者達成了許可協議，這些新聞出版者在法國新聞出版聯盟（APIG）內聯合參與 Facebook 新聞服務，如此可方便提供一個非常大的媒體彙集版面（網頁）：包含 20 Minutes、La Croix、Le Figaro、Le Journal du Dimanche、Le Parisien、Les Échos，以及許多區域和地方新聞媒體[54]。

（四）國會調查報告與立法政策調整

法國國民議會因觀察到自 2019 年立法後所衍生的鄰接權保護落實爭議，於 2022 年 1 月 12 日公布「新聞鄰接權報告」[55]，分析新聞鄰接權立法後業者所遭遇困難與法律適用爭議、數位平臺業者未落實協議的情況，指出法國立法政策應調整方向，特別是須要解決以下的雙重不對稱問題：

1. 解決資訊之不對稱

（A）強制數位平臺交流其數據，以便確定報酬的基礎；

（B）獲得數位監理專家中心的技術支援，以便用於數據分析；

（C）將協議公之於眾。

2. 解決談判之不對稱

（A）鼓勵所有新聞出版商和新聞機構（通訊社）加入新聞出版鄰接權協會（la Société des droits voisins de la presse）；

（B）將 SACEM 和 CFC 納入新聞出版鄰接權協會；

（C）更好地識別鄰接權義務人；

（D）通過獨立的行政機構進行仲裁；

（E）確保新聞記者之報酬。

---

[54] Mathieu Pollet, Droits voisins: Facebook trouve un accord avec une partie de la presse française, EURACTIV France (2021/10/21), https://www.euractiv.fr/section/medias/news/droits-voisins-facebook-trouve-un-accord-avec-une-partie-de-la-presse-francaise/?_ga=2.29778559.1340653810.1676355598-1078240057.1676355598 (last visited Feb. 14, 2023).

[55] Assemblée nationale (La mission d'information), *supra* note 16。

進而，法國國會認為，未來必須在轉換歐盟《數位市場法》（Digital Markets Act, DMA）、《數位服務法》（Digital Services Act, DSA）的立法上，再進一步規範接取服務控制者（*contrôleurs d'accès*）。

四、對廣電新聞之適用程度與範圍

歐盟《CDSM 指令》規定新聞鄰接權之權利人係指「新聞出版者」（publisher of press publication），其範圍係依據「新聞出版品」定義加以界定（詳如前述），且適用時需考量明文排除規定，因此，除科學或學術為目的所出版的期刊（例如科學雜誌、法學叢刊等），排除於本指令所指新聞出版品外，其餘如報社、有執照之媒體（平面與網路）、網路新聞媒體業者或組織，解釋上均可認定為屬新聞出版者。

法國《新聞鄰接權法》係依循指令中「新聞出版者」為權利主體，但用語上以「新聞出版商與新聞機構（通訊社）」稱之（L.218-1），因此適用範圍與指令相同。

需注意的是，無論指令與法國法，均在此鄰接權規定外，賦予新聞記者及新聞內容的其他創作者有權分享新聞鄰接權之部分收益（分潤比例則可透過公會或委員會協商）。

五、小結與法制政策借鏡

歐盟關於網路平臺業者利用新聞媒體之報酬（議價）法制，以 2019 年 CDSM 指令制訂為分水嶺，此前雖有較積極立法之西班牙、德國，以著作權法賦予新聞出版者一全新的新聞內容利用超連結之鄰接權，課予網路平臺業者(如 Google)負有支付報酬對價,該立法所瞄準的代表性業者如 Google,竟於 2014 年以退出該國市場回應，也讓歐盟會員國在後續推動創設歐盟指令層級的新聞媒體鄰接權立法更能團結對外。

終於，在《CDSM 指令》通過後，各會員國有義務轉換為內國法，不僅先前按兵不動的法國在與 Google 等數位平臺業者談判上更為積極，利用新

聞著作鄰接權與競爭法使 Google 與國內業者提出公平授權條件（詳如前述），也使 Google 願意回到西班牙、德國重啟 Google News 服務，並陸續與新聞出版業者協商授權。

然而，現實情況也未必如此樂觀，例如在捷克轉換《CDSM 指令》為其內國法後，Google 於 2022 年認為該《著作權法》規定及協商條件對其不利，使得 Google 選擇在當地停用 Google News 的 showcase 服務，造成新聞編輯推薦、新聞內容之顯示方式[56]均受到影響，且暫停與新聞出版者之議價，顯示 Google 似乎仍欲展現其商業談判之優勢地位。整體而言，《CDSM 指令》因各會員國之轉換而影響，仍宜長期觀測。

從本研究可知，歐盟《CDSM 指令》採取創設新聞媒體鄰接權之立法模式保護新聞媒體產業，主要是因為《著作權法》施行甚久，與文化產業相關權利內容慣例上多以著作權及鄰接權（特別權）加以保護[57]，且各國均有健全的「著作權權利集管團體」，可代表權利人為其利益與著作（及相關受鄰接權保護內容）之利用人談判授權，減少（授權）交易成本，再加上新聞產業均有組織緊密的公（工）協會可代表產業對外協商談判，因此，在制訂《CDSM 指令》確立會員國應以新聞鄰接權保護內國新聞出版業者後，「團結」的歐盟對於席捲全球的大型網路平臺業者可獲得更多談判籌碼。

值得一提的是，因為本指令立法時特別考量不適用小型非營利數位平臺業者，以避免其需支付過多鄰接權報酬，故能保護小型的新創數位平臺業者，以及保護資訊自由流通。

總之，歐盟與會員國新創設新聞出版者鄰接權法制，賦予新聞出版者與跨國大型數位平臺之授權議價談判籌碼，以法國為例，更進一步由競爭主管機關介入要求大型數位平臺進行合理授權，此外尚斟酌新權利排除適用於小型非營利數位平臺，將是值得我國法制借鏡之處。

[56] Google, Google aktualizuje své služby v návaznosti na českou implementaci evropské směrnice o autorském právu, Google Search Central Blog (2022/12/12), https://developers.google.com/search/blog/2022/12/google-services-in-czechia?hl=cs (last visited Dec. 20, 2022).

[57] 如資料庫鄰接權、美術與攝影著作之追及特別權（droit de suite），多數國家如法國、德國、西班牙、義大利等國均訂入著作權相關法律。

第二節　韓國

一、數位平臺對新聞產業影響之趨勢

依韓國新聞振興基金會（한국언론진흥재단）[58]調查，韓國網路新聞之流通率 75.8%係在入口網站流通，線上影音平臺之新聞使用率從 2018 年 6.7%，到 2020 年急速上升至 24.4%[59]。另根據韓國新聞振興基金會之「2021 年新聞媒體使用者調查」，網路新聞占有率最高之入口網站為 NAVER（73.7%），其次依序為 Daum（16.3%）、Google（7.2%）、nate（2.3%）[60]。

另外，韓國之網路新聞使用還有一個特徵，即影音新聞之偏好與使用之趨勢正逐漸增加。線上影音平臺之使用率於 2018 年為 33.6%、2019 年 47.1%，到了 2020 年急遽上升至 66.2%，尤其網路影音新聞的部分，在 YouTube 上觀看的比例最高，為 95.1%，接下來依序為 NAVER TV 的 12%、Afreeca TV 的 4.2%[61]，顯見自手機接受數位新聞之使用比率急速增加。相對而言，新聞報紙（紙本）的偏好度卻是持續降低，2007 年訂閱者數仍占韓國全國家戶數的 73%，根據韓國資訊通訊政策研究院（정보통신정책연구원）[62]於 2021 年的調查結果，民眾日常最需要之媒體為智慧手機（67.2%），其次為電視（29.5%），至於新聞報紙則僅剩 0.2%，顯見新聞報紙受到網際網路的影響，民眾使用的比率已大幅的衰退[63]。

又，依韓國新聞振興基金會之「2021 年新聞媒體使用者調查」結果，韓國新聞使用者接觸新聞之管道，主要分為四個管道，接觸使用比例最高為電視（83.4%），次之為網路入口網站[64]（79.2%），其後依序為網路影音平臺

---

[58] 韓國新聞振興基金會官方網站，https://www.kpf.or.kr/front/user/main.do（最後瀏覽日：2022 年 9 月 18 日）。

[59] Google，支付新聞使用費吧（“구글, 뉴스사용료내라”），inews，https://www.inews24.com/view/1360400 （最後瀏覽日：2022 年 2 月 16 日）。

[60] 韓國新聞協會表示「同樣是新聞傳播，但 Google 毫無責任」（신문협회 “똑같이뉴스유통하는데…책임없는구글”），Media Today，http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=302329 （最後瀏覽日：2022 年 2 月 17 日）。

[61] 安敏浩（안민호）、金宣美（김선미）、申明煥（신명환），網路新聞流通架構改善方案之研究（온라인뉴스유통구조개선방안연구），頁 39-40，韓國新聞振興基金會（2021）。

[62] 韓國資訊通訊政策研究院官方網站：https://www.kisdi.re.kr/index.do（最後瀏覽日：2022 年 9 月 18 日）。

[63] 安敏浩等，同前註 61，頁 40。

[64] 如 NAVER、Daum、Google 等。

[65]（26.7%）、通訊軟體服務[66]（17.2%）[67]。除電視作為新聞傳播之傳統媒介外，若以網路影音平臺作為新聞傳播之新興媒介來區分，民眾近用新聞之比率以 YouTube 最高，達 98.4%，接著依序是 Netflix（20.3%）、NAVER TV（12.2%）、wavve（웨이브）（2.3%）、Afreeca TV（2.2%）、TVING（티빙）（2.0%）、Kakao TV（1.9%）等。特別是 Netflix，其自 2019 年 1.0%、2020 年達 7.3%，到 2021 年攀升至 14.2%，短短兩年之間，新聞使用比率呈現大幅上升之趨勢[68]。

二、因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策

正當國際數位平臺業者之新聞使用費支付與否之爭論方興未艾，歐盟和澳洲等國家紛紛立法要求數位平臺業者必須支付新聞使用費時，韓國亦針對此一議題有所討論。韓國注意到 Goolgle 等國際數位平臺業者積極運用新聞內容以增加其平臺之流量，透過 Google News App 提供平臺使用者符合其偏好之新聞，其傳播流通之新聞內容對於平臺使用者之影響力日益增加，然而這些國際數位平臺業者卻非屬《報紙振興法》（신문 등의 진흥에 관한 법률）所規定之網路新聞服務業者[69]，因此無須承擔與新聞流通傳播

---

[65] 如 NAVER TV、YouTube、Netflix 等。

[66] 如 Kakao Talk、LINE 等。

[67] 2021 年新聞媒體使用者調查（2021 언론수용자 조사），頁 13-14，韓國新聞振興基金會（2021），https://www.kpf.or.kr/front/research/consumerDetail.do?miv_pageNo=&miv_pageSize=&total_cnt=&LISTOP=&mode=W&seq=592381&link_g_topmenu_id=&link_g_submenu_id=&link_g_homepage=F&reg_stadt=&reg_enddt=&searchkey=all1&searchtxt=（最後瀏覽日：2022 年 11 月 28 日）。

[68] 同上註，頁 109。

[69] 《報紙振興法》第 2 條第 6 款規定，網路新聞服務業者係指經營第 5 款規定之電子出版物者。原文為「6.“인터넷뉴스서비스사업자” 란제 5 호에따른전자간행물을경영하는자를말한다.」。

承上述，同法第 2 條第 5 款規定之「網路新聞服務」，係指報紙、網路報紙、「新聞通訊振興法」規定之新聞通訊、「廣播電視法」規定之廣播電視，及「雜誌等定期出版物振興法」規定之雜誌等之報導持續地透過網路提供或為中介服務之定期出版物。但，第 2 款之網路新聞及「網路多媒體廣播事業法」第 2 條第 1 項之網路多媒體廣播及其他依總統令規定者除外。原文為「5. “인터넷뉴스서비스” 란신문, 인터넷신문, 「뉴스통신진흥에관한법률」에따른뉴스통신, 「방송법」에따른방송및「잡지등정기간행물의 진흥에관한법률」에따른잡지등의기사를인터넷을통하여계속적으로제공하거나매개하는전자간행물을 말한다. 다만, 제 2 호의인터넷신문및「인터넷멀티미디어방송사업법」제 2 조제 1 호에따른인터넷멀티미디어방송, 그밖에대통령령으로정하는것을제외한다.」。

相關義務，加上國內新聞媒體業者亦無法令依據收取新聞著作權使用費[70]。

韓國國民力量黨（국민의힘）議員金英植（김영식，音譯）早於 2021 年 4 月 21 日提出《報紙振興法》及《著作權法》(저작권법）之修正案，提出修正案之理由在於韓國國內入口網站係以廣告收益分配的方式作為支付新聞使用費，但是國際數位平臺如 Google、Mircosoft、Facebook 以在韓國國內並未設有伺服器或未提供任何服務為由迴避支付新聞使用費。因此，金英植議員提出之上述兩部法律修正案，其修法方向包含「強化新聞內容之著作權概念」、「數位平臺業者不論是提供或扮演中介的角色，均有義務支付相應的對價」、「紛爭產生時，由政府之紛爭調解委員會進行調解」等內容[71]。

由於新聞報導屬於《著作權法》之適用範圍，故提出《著作權法》修正草案；《報紙振興法》之修正草案係要將 Google 和 Facebook 等國際數位平臺視為網路新聞服務業者，並課予上述國際數位平臺支付新聞使用費之義務。

除了金英植議員提出前述之《報紙振興法》及《著作權法》修正案外，另一名共同民主黨（더불어민주당）議員金相姬（김상희，音譯）亦提出《報紙振興法》部分條文修正草案，修正草案主要內容為數位平臺業者雖未登記為網路新聞服務業者，但透過修正《報紙振興法》來強化數位平臺業者之相關責任[72]。

[70] 同上註。

[71] 網路平臺之新聞使用費，各國作法分歧（온라인플랫폼 '뉴스사용료' 글로벌곳곳갈등），KISO JOURNAL，https://journal.kiso.or.kr/?p=10971（最後瀏覽日：2022 年 6 月 17 日）。

[72]《報紙振興法》部分條文修正草案（신문등의진흥에관한법률일부개정법률안），金相姬議員等 15 名，議案編號第 2110186 號，提案日期：2021/05/18，政府立法支援中心（정부입법지원센터），https://www.lawmaking.go.kr/lmSts/nsmLmSts/out/2109617/detailRP（最後瀏覽日：2022 年 5 月 15 日）。

（一）《著作權法》修正草案

金英植議員提出之《著作權法》修正草案，其修法理由提到人類的思想及感情所表現出來的創作屬於現行著作權法保護對象，但是傳達事實的時事報導和憲法及法律等，並未受現行《著作權法》保護。

雖然依韓國最高法院判例[73]，法院表示所謂傳達事實的時事報導，係指運動訊息、各種事件或事故、調查或裁判情況、判決內容等各種事實或資訊，透過新聞媒體特定且簡潔的表達形式，予以如實傳達而已。但若超過時事報導之情形時，亦即該時事報導包含了創作人之個性與其獨創性之呈現，則該時事報導屬於著作權法保護之對象。然而，事實傳達之範圍為何，仍是模糊不清，以致各種包含創作人想法和意見之時事報導絕大部分可能無法受到《著作權法》的保護，因此對於此一疑慮，有必要修法加以明確化[74]。

因此，現行《著作權法》第 7 條第 5 款規定為「第 7 條（非受保護之著作）下列各款之一者，不受本法保護。……5. 僅傳達事實之時事報導」[75]。而該《著作權法》修正草案係於第 7 條第 5 款新增但書之規定：「5. 僅傳達事實之時事報導。但透過採訪活動所製作之紀錄、報導，屬總統令規定之時事報導，不適用本條規定」。

---

[73] 大法院 2006.9.14 宣判 2004 年度 第 5350 號判決（대법원 2006.9.14. 선고 2004 도 5350 판결），大韓民國法院綜合法律資訊網站（대한민국법원종합법률정보），https://glaw.scourt.go.kr/wsjo/panre/sjo100.do?contId=2058731（最後瀏覽日：2022 年 5 月 30 日）。

[74]《著作權法》部分條文修正草案(저작권법일부개정법률안)，金英植議員等 26 名，議案編號第 2109618 號，提案日期：2021/04/20，政府立法支援中心（정부입법지원센터），https://www.lawmaking.go.kr/lmSts/nsmLmSts/out/2109618/detailRP（最後瀏覽日：2022 年 5 月 30 日）。

[75] 原文為「제 7 조 (보호받지 못하는 저작물) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것은 이 법에 의한 보호를 받지 못한다.

1. 헌법・법률・조약・명령・조례 및 규칙
2. 국가 또는 지방자치단체의 고시・공고・훈령 그 밖에 이와 유사한 것
3. 법원의 판결・결정・명령 및 심판이나 행정심판절차 그 밖에 이와 유사한 절차에 의한 의결・결정 등
4. 국가 또는 지방자치단체가 작성한 것으로서 제 1 호 내지 제 3 호에 규정된 것의 편집물 또는 번역물
5. 사실의 전달에 불과한 시사보도」。

（二）《報紙振興法》修正草案

關於此一議題，金英植議員同時亦提出《報紙振興法》修正草案[76]。修法理由提到因為依現行《報紙振興法》規定，網路新聞服務係指透過網際網路持續提供或媒介一般報紙、網路新聞、新聞通訊、電視廣播及雜誌等新聞報導的電子出版物，提供新聞報導的入口網站服務亦屬之。但是，一部分的網路新聞服務業者僅係單純地提供關鍵字所檢索到的新聞報導，並加以排列，而無媒介之行為，故未依《報紙振興法》相關規定進行登記。對於前述情形，有不少意見表示排除此些網路新聞服務業者的義務（如提供網路新聞服務者須指定新聞總編輯、轉發文章的替代義務等），有違公平之虞。

尤其最近國際數位平臺業者將其提供的新聞內容裡加入自己平臺的服務內容，並且逕予公開刊載或以此創造收益，對於新聞媒體所面臨之不公平情形，美國及澳洲等主要國家紛紛採取要求數位平臺業者支付適當之對價予新聞媒體之相關制度。另一方面，由於一部分的網路新聞服務業者提供或媒介新聞報導，卻未支付相應的對價，以致發生不少的紛爭，因此實有提出因應方案之必要。

此一修正草案新增之規定如網路新聞服務業者包含一定規模以上之數位平臺業者，及其遵守事項包含支付對價之義務等。如果因支付對價而發生紛爭時，得由《報紙振興法》之主管機關文化體育觀光部（문화체육관광부）進行調解，以期打造一個公平透明的網路新聞服務供給環境。

[76]《報紙振興法》部分條文修正草案（신문등의진흥에관한법률일부개정법률안），金英植議員等 57 名，議案編號第 2109617 號，提案日期：2021/04/20，政府立法支援中心（정부입법지원센터），https://www.lawmaking.go.kr/lmSts/nsmLmSts/out/2109617/detailRP（最後瀏覽日：2022 年 6 月 15 日）。

金英植議員提出之《報紙振興法》修正條文內容說明如下表：

表 1：韓國《報紙振興法》修正草案對照表

現行條文	修正條文	說明
第 2 條(定義) 本法使用之用語定義如下。 1.~4. (內文省略) 5. 「網路新聞服務」,係指報紙、網路報紙、「新聞通訊振興法」規定之新聞通訊、「廣播電視法」規定之廣播電視,及「雜誌等定期出版物振興法」規定之雜誌等之報導持續地透過網路提供或為**中介服務**之定期出版物。但第 2 款之網路新聞及「網路多媒體廣播事業法」第 2 條第 1 項之網路多媒體廣播及其他依總統令規定者除外。 6. 「網路新聞服務業者」係指經營第 5 款規定之**電子出版物者**。 7.~12. (內文省略)	第2條(定義) 本法使用之用語定義如下。 1.~4. (內文與現行條文相同) 5. 「網路新聞服務」，係指報紙、網路報紙、「新聞通訊振興法」規定之新聞通訊、「廣播電視法」規定之廣播電視，及「雜誌等定期出版物振興法」規定之雜誌等之報導持續地透過網路提供或為**中介服務（包含依據特定關鍵字檢索出來之結果或分析使用者之使用偏好所得之結果，所為之新聞編輯之中介服務者，下同）**之定期出版物。但第 2 款之網路新聞及「網路多媒體廣播事業法」第 2 條第 1 項之網路多媒體廣播及其他依總統令規定者除外。 6. 「網路新聞服務業者」係指經營第 5 款規定之**電子出版物者，包含「電信事業法」第 22 條之 7 規定之附加通訊業者中，提供或中介新聞報導服務之業者**。 7.~12. (內文與現行條文相同)	
無	**第 2 條之 2 (國外行為之適用)** **本法適用於國外之實施行為對國**	本條新增

	內市場或讀者造成影響之情形。	
無	**第 10 條之 2 (對價之支付)** **網路新聞服務業者應向提供或中介新聞報導服務之業者，支付與提供或中介新聞報導服務相關之對價。**	本條新增
第 38 條之 2 (權限之委任等) (內文省略)	**第 38 條之 8** (權限之委任等) (內文與現行第 38 條之 2 相同)	條次變更
第 38 條之 3 (規制之再檢討) (內文省略)	**第 38 條之 9** (規制之再檢討) (內文與現行第 38 條之 3 相同)	條次變更
無	**第 38 條之 2 (紛爭調解委員會)** **1. 為調解網路新聞服務業者因第 10 條之 2 規定之支付對價所產生之紛爭，文化體育觀光部應設置紛爭調解委員會(下稱調解委員會)。** **2. 調解委員會由 10 名以上，30 名以下之委員所組成，其中包含 1 名委員長。** **3. 調解委員會之委員若為符合下列各款條件之一者，則由文化體育觀光部長委任之。** **①.「高等教育法」第 2 條之學校之法學或網路新聞服務相關領域學科，現任或曾任助理教授以上之職位者。** **②.具有法官、檢察官或律師資格者。** **③.從事網路新聞服務相關業**	本條新增

	務 10 年以上者。 **4. 調解委員會之委員長由調解委員互選出一人。** **5. 委員為非常任，非公務員之委員任期為 3 年，但連任之任期僅限 1 年。** **6. 為支援調解委員會之業務，得設立事務局。** **7. 其他關於調解委員會之組織及營運之必要事項，由總統令定之。**	
無	**第 38 條之 3 (紛爭之調解)** **1. 調解網路新聞服務業者有因第 10 條之 2 規定之支付對價所產生之紛爭之需求者，得向調解委員會聲請紛爭調解。但，應依其他法律規定聲請紛爭調解或調解成立之情形，不適用之。** **2. 調解委員會應於收到第 1 項之紛爭調解聲請之日起 60 日內作成調解方案，並提供紛爭當事人建議。但，如有不得已的情況時，得依委員會決議延長前述期間**	本條新增
無	**第 38 條之 4 (委員之排除、迴避)** **1. 調解委員會之委員有下列各款情形之一者，應自行迴避：** **①.委員或其配偶、前配偶為調解事件當事人者。** **②.委員或其配偶、前配偶，就**	本條新增

	該調解事件有共同權利人或共同義務人之關係者。 ③.委員與該調解事件當事人有親屬關係或曾有親屬關係者。 2. 當事人如有相當理由認為委員會作成不公正調解之虞者，得以書面說明該事實並聲請迴避。 3. 如有第 2 項之迴避聲請情形者，調解委員會應決議是否予以迴避之。於此情形，如委員為該迴避聲請之對象時，不得參與決議。 4. 如有第 1 項各款事由之一或第 2 項事由之一者，委員得自行迴避該調解事件。	
無	第 38 條之 5 (資料提供等) 1. 調解委員會得就該調解事件要求當事人或證人(下稱紛爭當事人等)提供必要之資料。於此情形，紛爭當事人等如無正當理由，應遵循該要求。 2. 調解委員會認為必要時，得讓紛爭當事人出席調解委員會，並聽取其意見之陳述。	本條新增
無	第 38 條之 6 (調解之效力) 1. 調解委員會依第 38 條之 3 作成調解方案時，應即提供調解方案予各當事人。	本條新增

	2. 當事人自收到第 1 項之調解方案之日起 15 日內，應通知調解委員會是否接受調解方案。 **3. 當事人依第 2 項接受調解方案時，調解委員會應將各當事人間之協議事項載明於調解書。** **4. 依第 3 項規定，當事人接受調解方案，調解委員會作成調解書並通知當事人時，該紛爭之調解成立內容與訴訟上和解有同一之效力。**	
無	**第 38 條之 6 (調解之拒絕及終止)** **1. 調解委員會認為該紛爭之性質不適合由調解委員會進行調解，或基於不正當目的聲請調解者，得拒絕調解。於此情形，調解委員會應告知拒絕調解之事由。** **2. 於聲請調解事件之處理程序進行中，其中一方當事人再行起訴時，調解委員會應終止調解並將該事實告知各當事人。**	本條新增

資料來源：本研究整理繪製

除了金英植議員提出《報紙振興法》修正草案外，2021 年 5 月 18 日金相姬議員亦就國際數位平臺業者支付新聞使用費之議題提出《報紙振興法》修正草案。

金相姬議員提出《報紙振興法》修正草案之理由為依現行《報紙振興法》規定，以電子形式發行網路新聞或網路新聞服務者，於國內設有主事務所，應向主管機關辦理網路新聞服務業者登記，公開主事務所地址及新聞總編輯等基本資訊，並指定青少年保護業務之負責人。

但是問題在於 Google 等部分國外業者雖與韓國國內新聞媒體合作，於其平臺上直接提供或中介新聞，然其於韓國國內並未設有主事務所，依韓國《報紙振興法》規定，並不需要登記為網路新聞服務業者，卻因提供網路新聞服務而獲得各種利益，反而迴避掉數位平臺業者應負的義務及責任。

為處理此一不合理現象，金相姬議員提出之《報紙振興法》修正草案中，便針對第 9 條第 1 項予以修正，即未於韓國國內設有主事務所者，依韓國《電信事業法》規定，應將其指定之國內代理人之事務所以及國內分公司之事務所納入其主事務所之範圍內，因此必須向主管機關辦理網路新聞服務業者之登記。此外，亦強化國外數位平臺業者之相關責任。金相姬議員提出之《報紙振興法》修正條文內容說明如下表：

表 2：金相姬議員版本之韓國《新聞振興法》修正草案對照表

現行條文	修正條文
第 9 條(登記) 1. 欲發行新聞報紙或以電子形式發行網路新聞或網路新聞服務者，應依總統令規定之方式，向**主事務所所在地**之特別市政府、廣域市政府、特別自治市政府、道政府或特別自治道政府(下稱市、道政府)登記。登記事項如有變更時，亦同。但，由國家或地方政府發行或管理，或是法人或其他團體、機構基於向所屬人員宣傳推廣之目的而發行之情形，則不在此限。	第 9 條(登記) 1. 欲發行新聞報紙或以電子形式發行網路新聞或網路新聞服務者，應依總統令規定之方式，向**主事務所(包含國內無設有主事務所者，依「電信事業法」第 22 條之 8 規定，其指定之國內代理人之事務所及國內分公司之事務所，視為其主事務所)地址**之特別市政府、廣域市政府、特別自治市政府、道政府或特別自治道政府(下稱市、道政府)登記。登記事項如有變更時，亦同。但，由國家或地方政府發行或管理，或是法人或其他團體、機構基於向所屬人員宣傳推廣之目的而發行之情形，則不在此限。

資料來源：本研究整理繪製

（三）《線上平臺中介交易公平法》草案

為防止 NAVER、Kakao 等線上平臺業者之不公平交易行為，韓國公平交易委員會（공정거래위원회，Korea Fair Trade Commission, KFTC）所推動之《線上平臺中介交易公平法》（온라인플랫폼중개거래의공정화에관한법률），其相關立法作業已於 2021 年底暫緩。主因係為在野黨認為該法案需要再經過慎重之審議及討論，並且國會內部對此一法案亦未達成共識。

由於韓國覺察到 Google、Facebook 等國際大型數位平臺業者在新聞內容使用上的影響力有逐漸增加之情況，對此，目前韓國國內對於此一議題之爭論持續未休，但是希望不僅要健全相關法制，更希望以不抑制市場主體之間的合作，強化業者之自律性為目標，避免影響數位經濟及市場之發展。

三、對廣電新聞之適用程度與範圍

目前韓國民眾使用之新聞入口網站或搜尋引擎平臺仍以韓國本地之 NAVER（네이버）為大宗，然其也意識到跨國數位平臺如 Google 等對民眾之影響力日漸增加，然據韓國文化體育觀光部調查統計，目前韓國國內之網路新聞服務業者規模大多屬於小型或個人，故有提出以修法模式，將跨國大型數位平臺納入網路新聞服務業者之體系中。

依韓國《媒體仲裁及受害救濟法》（언론중재및피해구제등에관한법률，以下簡稱《媒體仲裁法》）第 2 條第 1 款規定，所謂媒體，係指廣播電視、報紙、雜誌等定期刊物、新聞通訊[77]及網路報紙等。由於如前提及，在 2000 年以後，入口網站逐漸成為韓國網路新聞流通之主要媒介，但是為讓因網路新聞報導而使名譽、權利或其他合法利益受到侵害之救濟更具有實效性，對於入口網站是否屬於媒體之範圍，以及是否也將入口網站納入媒體仲裁之

[77] 韓國《新聞通訊振興法》第 2 條第 1 款規定，所謂新聞通訊，係指依傳播法取得無線廣播電台之許可，或利用其他傳播通訊技術並與國外新聞通訊社簽訂新聞通訊契約，以無線或有線傳播國內外政治、經濟、社會、文化、時事等報導及輿論等之目的進行接收、發送，或以此目的發行出版物。如聯合新聞（연합뉴스）、NEWS 1、NEWSIS。原文為「제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.」。

對象等爭論不斷。

對此，韓國於 2009 年修正《媒體仲裁法》，為與既有之媒體（如自製新聞者）定義規定區別，特別新增新聞傳播或中介者之定義，即網路新聞服務（인터넷뉴스서비스）[78] 及網路多媒體廣播電視（인터넷 멀티미디어 방송）[79]等定義規定。而韓國入口網路業者則係適用《媒體仲裁法》第 2 條第 19 款[80]規定之網路新聞服務業者，係指經營本法第 2 條第 18 款規定之電子刊物者[81]。另依《報紙振興法》第 2 條第 5 款[82]規定，網路新聞服務之定義則係指報紙、網路報紙、《新聞通訊振興法》（뉴스통신진흥에관한법률）規定之新聞通訊、《廣播電視法》（방송법）規定之廣播電視，及《雜誌等定期出版物振興法》（잡지등정기간행물의진흥에관한법률）規定之雜誌等之新聞報導，持續地透過網路提供或為中介服務之定期出版物。至於網路新聞服務業者，則係指經營《報紙振興法》第 2 條第 5 款之電子出版物者[83]。由此觀之，網路新聞服務除提供與中介報紙或網路報紙所刊載之新聞外，廣播電視所產製之新聞亦包含在內[84]。依此，韓國入口網站業者所提供之新聞服務，即是將報紙、網路報紙、新聞通訊、廣播電視及雜誌等業者所產製之新聞，於其平臺上加

[78] 韓國《媒體仲裁法》第 2 條第 18 款，所謂網路新聞服務，係指透過網路持續提供或中介媒體之新聞報導之電子刊物。原文為「18. “인터넷뉴스서비스” 란 언론의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물을 말한다. 다만, 인터넷신문 및 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것은 제외한다.」。

[79] 韓國《媒體仲裁法》第 2 條第 20 款。

[80] 原文為「19. “인터넷뉴스서비스사업자” 란 제 18 호에 따른 전자간행물을 경영하는 자를 말한다.」。

[81] Kim, Wi-geun（김위근）、Hwang Yong-seok（황용석），韓國新聞媒體與入口網站新聞服務（한국언론과포털뉴스서비스），韓國新聞振興基金會，頁 4（2020）。

[82] 原文為「5. “인터넷뉴스서비스” 란 신문, 인터넷신문, 「뉴스통신진흥에관한법률」에따른뉴스통신, 「방송법」에따른방송및「잡지등정기간행물의진흥에관한법률」
에따른잡지등의기사를인터넷을통하여계속적으로제공하거나매개하는전자간행물을말한다. 다만,
제 2 호의인터넷신문및「인터넷멀티미디어방송사업법」제 2 조제 1 호에따른인터넷멀티미디어방송,
그밖에대통령령으로정하는것을제외한다.」。

[83] 韓國《報紙振興法》第 2 條第 6 款，原文為「6. “인터넷뉴스서비스사업자” 란 제 5 호에 따른 전자간행물을 경영하는 자를 말한다.」。

[84] 同前註 81，頁 3。

以流通、散布[85]。

目前《報紙振興法》第 10 條[86]規定之網路新聞服務業者之遵守事項，首先是網路新聞服務業者應努力促進新聞報導編排之基本方針，符合且忠實於閱聽者之利益，因此應配置該基本方針及新聞報導編排之總編輯，並將新聞報導編排之基本方針及總編輯相關資訊予以公開（第 1 項）；若要修正非獨立產製之新聞報導之標題或內容時，應取得新聞報導提供者之同意（第 2 項）；為不讓提供或中介之新聞報導與獨立產製之意見評論等混淆，網路新聞服務業者應予以區分並明確標示之（第 3 項）；最後，若有網路新聞服務業者提供或中介之新聞報導之標題或內容等變更並要重新轉載之情形發生時，則必須立即在網路新聞服務業者之網頁上替換為重新轉載之新聞報導（第 4 項）。

從而，為促使外國數位平臺業者在使用韓國新聞媒體所產製之新聞時，能夠支付相應之對價予新聞媒體，如金英植議員所提出之《新聞振興法》修正草案之重點在於修正該法第 2 條第 6 款之網路新聞服務業者之定義，即擴大適用《電信事業法》第 22 條之 7 規定之加值電信業者中提供新聞報導或為中介服務之業者；此外，亦將於《報紙振興法》新增第 10 條之 2，規定網路新聞服務業者應向提供新聞報導或為中介服務者，支付其提供新聞報導或為中介服務相應之對價。

---

[85] 同上註。

[86] 原文為「제 10 조(인터넷뉴스서비스사업자의준수사항)
①인터넷뉴스서비스사업자는기사배열의기본방침이독자의이익에충실하도록노력하여야하며, 그기본방침과기사배열의책임자를대통령령으로정하는바에따라공개하여야한다.

②인터넷뉴스서비스사업자는독자적으로생산하지아니한기사의제목·내용등을수정하려는경우해당기사를공급한자의동의를받아야한다.

③인터넷뉴스서비스사업자는제공또는매개하는기사와독자가생산한의견등을혼동되지아니하도록대통령령으로정하는바에따라구분하여표시하여야한다.

④인터넷뉴스서비스사업자는제공또는매개하는기사의제목·내용등의변경이발생하여이를재전송받은경우인터넷뉴스서비스사업자의인터넷홈페이지에재전송받은기사로즉시대체하여야한다.」。

四、小結與法制政策借鏡

全球各國家皆面臨到數位平臺的蓬勃發展已為傳統新聞媒體結構帶來全面性的改變。對此，歐盟、澳洲、美國等國家紛紛關注到 Google 及 Facebook 等具代表性的大型國際數位平臺對其國內新聞產業造成的影響不容小覷。然而，韓國也意識到這些大型國際數位平臺業者所引發之爭論，曾推動要求數位平臺業者應支付新聞使用費予新聞媒體業者之《報紙振興法》及《著作權法》修正草案，卻因修正草案內所提之定義或概念並不明確，恐造成不同規模之數位平臺業者之差別待遇，相關立法程序因而中止。

除上述修法中止之理由外，韓國學者則認為新聞媒體之競爭條件雖然較網路平臺如 Google、Facebook（Meta）來的弱，但在韓國對於新聞媒體與國外大型網路平臺就新聞內容之使用付費之議題，並不相當受到重視，反而主要是在爭論新聞媒體對於提供新聞服務之入口網站（如 NAVER NEWSSTAND[87]）依賴度過高之問題，主因係入口網站之新聞服務佔韓國國內之新聞消費相當大的一部分，韓國新聞媒體亦早與入口網站簽訂契約，要求入口網站支付新聞使用費（即刊載費）。另外，韓國入口網站對新聞檢索及議題設定之影響力，亦被指出造成一種社會現象，此為受到最多批評之爭議點[88]。簡言之，韓國新聞媒體對於 Google 等國外大型網路平臺提供的新聞服務的依存程度並不如其他國家高，使得新聞議價議題僅在 2021 年短暫被提出討論，最後便無疾而終。

即使如此，韓國國內業者則認為近年來 Google 和 Facebook（Meta）等國外大型網路平臺上的新聞內容對於在地新聞媒體帶來不小影響，政府除了要進行適當管制外，更應注意的是不要過度遏制各網路平臺業者之間的合作，而是需考慮從強化各業者間之自律之角度出發，推動相關政策[89]。

---

[87] NAVER NEWSSTAND，https://newsstand.naver.com/ （最後瀏覽日：2022 年 12 月 13 日）。

[88] 柳時元（류시원），數位平台時代對於新圍產業結構性競爭問題之政策因應檢討（디지털 플랫폼 시대 언론산업의 구조적 경쟁 문제에 대한 정책적 대응의 검토），頁 88，先進商事法研究，通卷第 93 號（2021）。

[89] 朴艾莉（박엘리），網路平臺之新聞使用費，世界各國之矛盾衝突（온라인 플랫폼 '뉴스 사용료' 글로벌 곳곳 갈등），KISO JOURNAL，第 43 號（2021），https://journal.kiso.or.kr/?p=10971（最後瀏覽日：2022 年 12 月 7 日）。

第三節　澳洲

一、數位平臺對新聞產業影響之趨勢

澳洲競爭與消費者委員會（Australian Competition & Consumer Commission, ACCC）是負責平臺管制與競爭、消費者權益保障的主要機關。其成立專門且永久性之數位平臺部門（digital platforms branch），以開展與數位平臺市場有關的議題進行持續和密切的審查。

（一）觀測數位平臺動態

由於數位平臺在澳洲新聞消費的重要性提升，根據澳洲通訊及媒體管理局（Australian Communications and Media Authority, ACMA）報告，澳洲廣告支出產生重大轉變，從 2009 年到 2016 年，印刷媒體在廣告支出中的數額由 46%大幅下降至 13%，而線上廣告的則有 15%成長至 48%。此外，根據 Venture Insights 的報告指出，從 2011 年到 2015 年，澳洲報紙和雜誌出版商的實體印刷廣告收入分別損失了 15 億澳元和 3.49 億澳元，但數位化後的廣告收入僅增加了 5,400 萬澳元和 4,400 萬澳元。相關研究發現，數位平臺占據主要的廣告收入；摩根士丹利在 2016 年的研究估計，Google 和 Facebook 等數位平臺佔澳洲當年廣告總收入的 40%，相當於澳大利亞線上廣告總支出的 75%。

故而澳洲 ACCC 為瞭解數位平臺與媒體產業之互動、及對新聞品質與消費者之影響，於 2017 年開始進行之數位平臺調查，ACCC 亦委外進行「數位平臺對新聞內容之衝擊」（The impact of digital platforms on news and journalistic content）之研究[90]，透過大量文本研究以描繪澳洲媒體產業之現況。

而 ACCC 之數位平臺調查報告主要著眼於數位平臺，並將數位平臺的範疇界定為「數位搜尋引擎、社群媒體平臺和其他數位內容聚合平臺（digital content aggregation platforms）」，調查其對新聞和新聞內容供應的影響，以及數位平臺對媒體內容創作者和消費者的影響。未來調查將擴展至包括促進

[90] Centre for Media Transition, *The impact of digital platforms on news and journalistic content*, UTS (2018), *aviliable at* https://www.uts.edu.au/sites/default/files/2018-12/CMT%20News%20Report.pdf.

供應商和消費者之間的商品和服務銷售的平臺（例如 ebay、Amazon）、應用程式商店（app stores）、私訊服務平臺（private messaging services platforms）、資料仲介（data brokers）等[91]。ACCC 將審視單個行業和平臺可能導致消費者受到傷害的情境，並同時考慮市場的健康發展以及可能影響平臺市場力量的科技趨勢。

（二）數位平臺調查報告

2017 年 12 月，澳洲政府指示 ACCC 針對 Google 和 Facebook 等數位平臺展開調查。ACCC 於 2019 年 7 月發布了「數位平臺調查」（Digital Platforms Inquiry, DPI）[92]的最終報告，這份為期 18 個月的調查報告主要針對搜尋引擎與社群媒體平臺兩者進行簡要說明，並以 Google 及 Facebook 作為案例。檢視其市場力量以及數位平臺對媒體、廣告商和消費者的影響，以及包括資料蒐集和消費者隱私、市場缺乏透明度的擔憂以及數位平臺市場競爭等問題。

1. 澳洲之數位平臺趨勢

（1）搜尋引擎

搜尋引擎是以易於搜尋的格式生成和維護線上內容（如網頁、圖像或其他類型的數位文件）的數位平臺，其使用複雜的演算法以自動化方式蒐集和組織線上內容。消費者通常可以免費使用搜尋引擎，但搜尋引擎透過蒐集消費者的資料，並向廣告商出售廣告服務以取得財務利益，廣告服務的銷售是 Google 搜尋母公司 Alphabet Inc.的主要收入來源。在澳洲，Google 是主要的搜尋引擎服務提供者，其他包括 DuckDuckGo、Bing、Ask.com 和百度，其服務規模與 Google 相比較小。

Google 是全球最大的搜尋引擎，提供全球約 86%的搜尋服務，在澳洲則約為 95%；其營運模式如前述，提供用戶免費搜尋服務，但將相關數據用於廣告銷售。2016 年，Google 的年收入為 894.6 億美元，其中 673.9 億美元來自廣告（75.4%）。2017 年第四季，Google 的總收入為 323 億美元，比

[91] ACCC, Digital platforms inquiry, Project overview, https://www.accc.gov.au/focus-areas/inquiries-finalised/digital-platforms-inquiry-0 (last visited June 21, 2022).

[92] ACCC, Digital Platforms Inquiry: Final Report (2019), *available at* https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platforms%20inquiry%20-%20final%20report.pdf.

2016 年同期增長 24%，其中廣告收入超過 270 億美元（84.2%）。Google 除了提供一般搜尋服務外，也提供其他相關產品，如 YouTube、Google News、Google Play Books，此外也包括一系列與廣告商相關之服務，如 Adwords、AdSense、AdMob、DoubleClick 等[93]。

（2）社群媒體平臺

社群媒體平臺是一種多邊(Multi-Side)平臺的形式，用戶可在平臺上創建內容，並與平臺上的其他用戶、團體和企業聯繫。社群平臺透過免費服務吸引用戶，並藉由銷售廣告服務營利。Facebook 成立於 2004 年（後母公司改名為 Meta），目前不論是在全球或是澳洲均屬領先之社群媒體平臺；而澳洲常用之社群媒體平臺尚包括 Twitter、LinkedIn、Snapchat、Instagram、Pinterest 和 Google+等。

根據 Meta 的報告指出，2017 年第四季，Facebook 服務在全球市場擁有約 21 億每月活躍用戶和 14 億每日活躍用戶；而在澳洲市場，截至 2016 年止，估計每月有 1,500 萬活躍用戶，有高達 2.1 億人次以上曾使用 Facebook 之服務，在澳洲使用社群網路的消費者中，使用 Facebook 即占當中之 95%。2016 年，Facebook 的全球營收為 276.4 億美元，其中 268.9 億美元（86%）來自於廣告；2017 年，Facebook 的收入成長 47%，達到 407 億美元，其中廣告占比為 98%，約為 399 億美元。

Facebook 透過免費提供社群媒體服務來吸引用戶，但用戶實際上是以其個人資料作為使用服務的代價，透過允許 Facebook 蒐集和使用他們的個人資料及閱覽廣告以取得服務。Facebook 蒐集的資料包括用戶的個人資料、使用紀錄、使用頻率和持續時間、位置以及有關透過該服務進行的付款和交易的資訊。此外，Facebook 亦可追蹤非 Facebook 合作夥伴網站上的網路瀏覽行為，使其蒐集有關不使用其社交媒體平臺的消費者的數據；Facebook 也由第三方合作夥伴處蒐集其用戶的資料。Facebook 分析用戶數據，然後使用其創建的演算法生成數以千計的廣告類別，可以針對性地針對受眾，而向廣告商和出版商出售定向廣告服務[94]。

---

[93] *Id*. at 87-89; 209-215.

[94] *Id*. at 84-87; 216-221.

（3）數位內容聚合平臺

數位內容聚合平臺是蒐集、組織和評估分散在網路上各種資訊的線上中介者，其資訊來源包括媒體企業和其他內容產製者的新聞和新聞性內容。除此之外，聚合平臺也可以委託他人製作專屬於自己的原創媒體內容。此類平臺透過免費或低廉訂閱金額吸引用戶，並蒐集用戶資料以展示廣告，向廣告商收取費用以賺取利潤。除了 Google News，此類平臺的例子也包括 Flipboard 和 Reddit 等[95]。

自該報告發布以來，數位平臺的規模和影響力不斷擴大，突出了消費者法和競爭法中的許多問題。ACCC 認為，數位平臺的監理需要從多角度切入，包括競爭評估（competition assessment）、法制環境整備（regulatory responses）和消費者執法（consumer enforcement）。

此外，澳洲政府仍持續指示 ACCC 對數位平臺服務供應市場進行調查，要求應於 2020 年 9 月 30 日前向財政部長提交第一份中期報告（interim report），並直至 2025 年 3 月 31 日向財政部長繳交最終報告（final report）前，亦應於每六個月提交一次中期報告[96]。

[95] *Id*. at 207-209.

[96] ACCC, Digital platform services inquiry 2020-2025, Project overview, https://www.accc.gov.au/focus-areas/inquiries-ongoing/digital-platform-services-inquiry-2020-2025 (last visited June 21, 2022). 目前已於 2020 年 10 月 23 日發布第一份期中報告、2021 年 4 月 28 日發布第二份期中報告、2021 年 10 月 28 日發布第三份期中報告、2022 年 4 月發布第四份期中報告，最新於 2022 年 11 月 11 日發布第五份期中報告。

二、因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策

ACCC 自 2019 年發布「數位平臺調查」報告之後，發現一些平臺運營商（尤其是 Google 和 Meta）具有類似於電力等公用事業的強大市場力量，在 ACCC 看來，這一特權地位應伴隨著特殊的責任。

據調查，澳洲廣告年度營收，平臺業者 Google 和 Meta 囊括八成，而在 2019 年新型冠狀病毒（COVID-19）疫情持續延燒下，澳洲多家百年老報在 2020 年因頓失廣告收益而突然停刊，就連澳洲新聞集團（News Corp Australia）也沒能倖免於疫情衝擊，在 2020 年 4 月停止發行旗下的 60 家澳洲地方報紙。

（一）《新聞媒體與數位平臺強制議價法》緣起

由於 2019 年 ACCC 曾嘗試讓 Google 和 Facebook 自願與業者議價，並訂定相關程序準則，但事後成效不彰。基此，澳洲政府於 2020 年 4 月 20 日要求 ACCC 對《澳洲消費者法》、《澳洲隱私法》等草擬修正規範，並要求平臺業者提出產業行為準則以規範其與媒體的關係。故 ACCC 於 2020 年 7 月 31 日發布一份強制性之行為準則草案，即《新聞媒體議價準則》（News Media Bargaining Code）[97]，該草案係為解決澳洲新聞媒體事業與數位平臺（尤其是 Google 與 Meta）之間議價能力不對等之問題，進而確保新聞媒體事業所產製的內容將獲得合理的報酬，從而有助於維持澳洲新聞媒體事業之發展。

該草案允許新聞媒體業者自行或聯合向數位平臺進行協商使用新聞內容的合理費用，提出請求費用的媒體公司至少應有符合最低的編輯專業標準，並保持編輯獨立性，其每年營收須超過 15 萬澳幣。此草案設立的目的，是為了保護媒體公司著作內容的原創性，並確保業者能獲得合理的報酬，若 Google 及 Meta 無法與媒體公司達成報酬協議，將命仲裁員做出具有約束力的決定，違反規定者將會被裁處 1,000 萬澳元的罰款[98]。

---

[97] ACCC, News media bargaining code, https://www.accc.gov.au/focus-areas/digital-platforms/news-media-bargaining-code/draft-legislation (last visited June 21, 2022).

[98] The Parliament of the Commonwealth of Australia, House of Representatives, Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Bill 2020 No., 2020, A Bill for an Act to amend the Competition and Consumer Act 2010 in relation to digital platforms, and for related purposes, EXPOSURE

而草案建立在下列四大要求之上，包括：

a. **協議規則**（Bargaining rules）：這要求雙方都表現出真誠進行協議的意圖，並為新聞媒體的製作和傳播提供報酬。

b. **強制性仲裁規則**（Compulsory arbitration rules）：如果當事方無法達成在指定平臺上就新聞付費進行談判的協議，則將進行具有約束力的仲裁，該仲裁將審查雙方的最終報價並判斷最終結果。

c. **最低標準**（Minimum standards）：指定平臺必須向新聞機構提供演算法更改的預先通知，以及有關用戶資料可用性的資訊。

d. **數位平臺禁止歧視**（Non-discrimination by digital platforms）：平臺不可以針對新聞業者實施差別待遇。

該草案並於 2020 年 12 月 9 日提交議會。對此，Google 的立場堅定，聲明如果澳洲政府不修改 Google 應為新聞內容付費給媒體機構的強制性規定，將切斷澳洲用戶使用搜尋引擎的服務[99]。

從以上治理政策之作為可知，澳洲政府對於大型數位平臺獨占或寡占市場造成之企業間議價能力不平等有高度重視。ACCC 特別指出，Google 在搜尋廣告服務的供應中擁有「實質市場力量」（substantial market power），而 Facebook 在顯示廣告服務的供應中具有「實質市場力量」。這一點特別重要，因為在 2010 年《競爭與消費法》（Competition and Consumer Act 2010）第 46 條當中規定，具有強大市場力量的公司不得從事具有實質性減輕市場競爭的作用或可能的作用的行為。

DRAFT, *avaiable at* https://www.accc.gov.au/system/files/Exposure%20Draft%20Bill%20-%20TREASURY%20LAWS%20AMENDENT%20%28NEWS%20MEDIA%20AND%20DIGITAL%20PLATFORMS%20MANDATORY%20BARGAINING%20CODE%29%20BILL%202020.pdf.

[99] Google, 8 Facts about Google and the News Media Bargaining Code, Keyoword (2021/01/22), https://blog.google/around-the-globe/google-asia/australia/8-facts-about-google-and-news-media-bargaining-code/ (last visited July 14, 2022).

（二）2021 年通過《新聞媒體與數位平臺強制議價法》

ACCC 為維護市場的公平競爭與保護具有公益性質的新聞媒體產業發展，促使澳洲議會於 2021 年 2 月 25 日通過《財政法修正案（新聞媒體與數位平臺強制議價法）》[100]（Treasury Laws Amendment (News Media And Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Bill 2021，下稱《新聞媒體與數位平臺強制議價法》）。

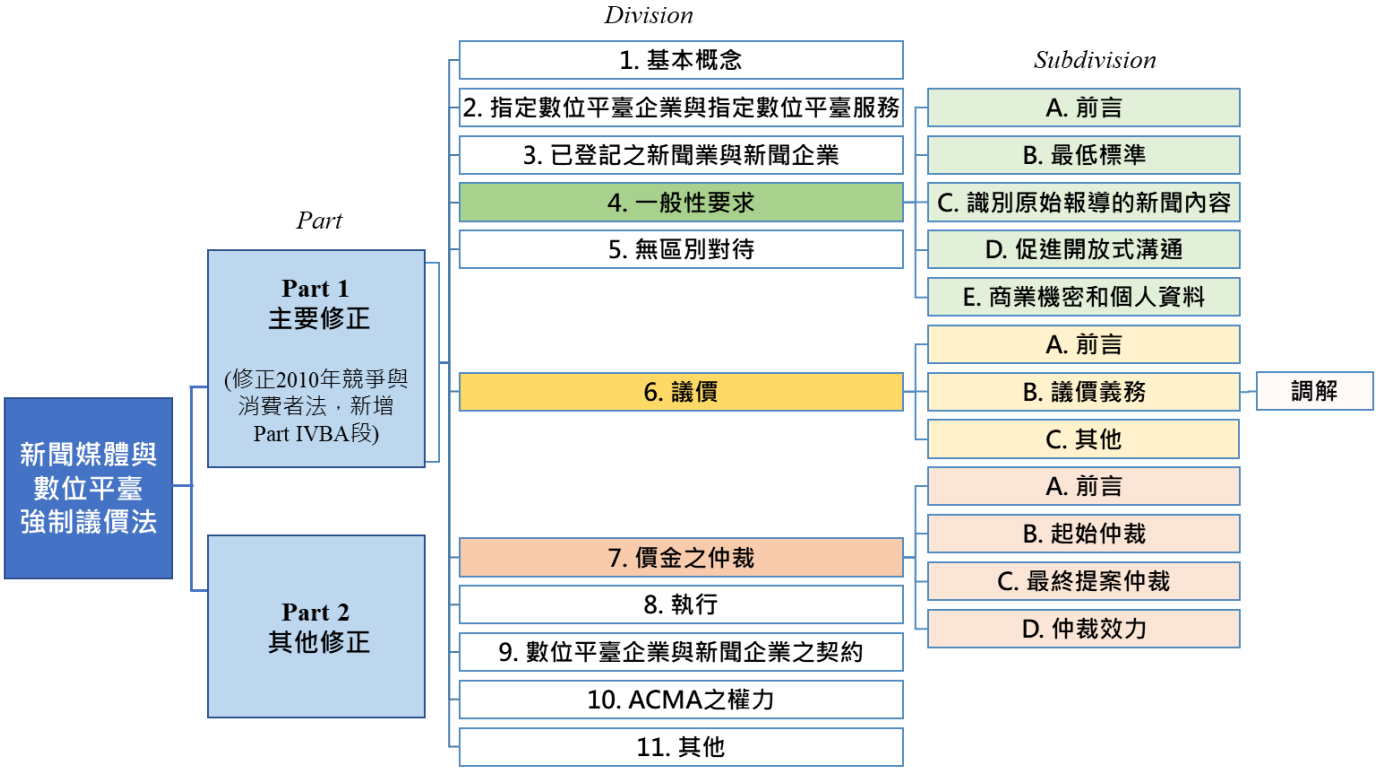


圖 10：《新聞媒體與數位平臺強制議價法》法規框架

資料來源：本研究整理繪製

《新聞媒體與數位平臺強制議價法》為修正澳洲 2010 年《競爭與消費者法》，觀其體系位於《競爭與消費者法》第四編：產業法規（Part IV: Industry Codes）之後，新增第四 B 編（Part IVB），可見澳洲確以競爭角度處理新聞連結議題。其粗分為主要修正編（Part 1）及其它調正編（Part 2），前者再細分為 11 章（Division），計有 71 條條文。

[100] Parliament of Australia, Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Bill 2020, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd2021a/21bd048#_Toc64377248 (last visited June 21, 2022).

該法主要內容要求新聞媒體業與具有實質市場力量的數位平臺業者（預期為 Google、Meta 等業者）進行善意議價與仲裁機制，大型數位平臺依法必須付費給產製內容的媒體，以保障新聞內容於數位平臺露出的同時，新聞業者可以得到合理報酬。而所謂提供內容之服務，若包含內容被重製或以其他方式展示在其服務上、提供指向該內容之連結（link）或在服務上提供內容之摘錄[101]等三種情形。而該法不限制提供內容的方式，僅舉出有 4 種方式作為例示，分別為內容排名（ranking）、內容篩選（curating）、或多或少突顯（prominet）該內容，以及讓使用者與該內容或多或少有些互動等[102]。

由於《新聞媒體與數位平臺強制議價法》涉及「競爭與消費者保護」與「通訊媒體監管」兩大議題，因此由 ACCC 與 ACMA 共同合作，確保相關的監管措施的制定能兼顧公平競爭與媒體通訊之專業。針對不同事務而負責之分工如下表：

表 3：ACCC 與 ACMA 在《新聞媒體與數位平臺強制議價法》中之分工

	ACCC	ACMA
新聞議價法中相關當責事項	● 議價與調解結果須通知 ACCC ● 仲裁開始須通知 ACCC ● 仲裁小組成員決定須通知 ACCC ● 仲裁最終報價須送達 ACCC ● ACCC 可以向仲裁小組提交仲裁意見書 ● 仲裁小組須將裁決理由書面通知 ACCC	● 新聞業者向 ACMA 申請註冊 ● 新聞業者向 ACMA 申請註銷註冊 ● 新聞業者向 ACMA 申請新增或消除新聞來源 ● 任命調解員 ● 成立仲裁員名冊，必要時任命仲裁員 ● 仲裁小組成員確定須通知 ACMA ● 仲裁員之利害關係調查

資料來源：本研究整理繪製

[101] News media bargaining code, Sec. 52B.

[102] News media bargaining code, Sec. 52D(1).

《新聞媒體與數位平臺強制議價法》之重點可自兩大面向觀察：

1. 支付新聞媒體業者合理費用面向

《新聞媒體與數位平臺強制議價法》之目的在使新聞媒體業與數位平臺之間能夠以更公平的方式進行新聞內容議價，因此，設計一套議價、調解與仲裁程序。

（1）議價程序

本法規定，除數位平臺與新聞媒體業者以標準報價機制簽訂商業協議，並將契約書面通知 ACCC 者外，數位平臺應負有與經 ACMA 評估符合資格而登記在冊的新聞媒體業者進行議價之義務。

首先，得由代表 1 個或 2 個以上之已註冊新聞媒體業者之代表人，通知指定數位平臺，希望就「所公開之特定新聞內容」（covered news content made available）所涉之一個或多個核心協商事項（core bargaining issues），與指定的數位平臺服務進行議價[103]。

而議價雙方可以書面形式同意就下列任何一項新聞內容有關之核心協商事項進行議價：A. 指定的數位平臺服務；B. 指定數位平臺服務以外的指定服務[104]。

雙方應本於誠信進行協商。如議價成功，則將結果通知 ACCC。若議價不成，則進入調處程序。

（2）調解程序

議價各方有誠信談判之義務，當下列情形之一發生即可進入調解程序：A. 發出議價通知後的三個月內，各方尚未就每個議價項目即酬金問題（remuneration issue）達成協議；或 B. 各方同意將議價項目透過本法進行調解，並負有進入調解程序之義務。且由 ACMA 任命調解員負責進行調解，協助雙方對新聞連結之利益分配進行調處[105]。

---

[103] News media bargaining code, Sec. 52ZE.

[104] News media bargaining code, Sec. 52ZE & 52ZH.

[105] News media bargaining code, Sec. 52ZIA, 52ZIB & 52ZIC.

如調解成功，須將結果通知 ACCC。若仍是調解失敗，則再進入仲裁程序。

（3）仲裁程序

新聞媒體業者議價方可以在下列情況之一發生時，向 ACCC 發出通知，請求仲裁：A. 根據第 52ZIC 條，有關核心議價問題的調解已經終止，且在調解終止前，各方未達成協議；B. 各方已同意在第 52ZE 條第 1 項所述通知發出後的 10 個工作日內就給付新聞價金問題的條款進行仲裁[106]。

此時須成立仲裁小組，小組成員應經談判各方協議任命，談判雙方可同意任命在或不在仲裁員名冊上的人員，如果各方同意任命一個或多個成員，則必須向 ACCC 和 ACMA 發出通知。如果各方無法在此期間就任命一名或多名成員達成協議，則 ACMA 必須介入作出任命[107]。

通過利益衝突檢查[108]，主席便可通知仲裁開始[109]。雙方應於指定期日內以書面提出一次總付（lump sum）之最終報價（final offer），交由仲裁小組作出最終裁決。

由仲裁小組應考量的事項包含：新聞內容對數位平臺之收益、數位平臺對新聞業者之收益、製作新聞之合理成本、價額是會否對平臺服務之商業利益造成不合理之負擔等情狀[110]，以及審酌 ACCC 所提交之意見書加以仲裁。

原則上仲裁小組應擇定最合理的最終報價作為裁決。而議價雙方必須遵守仲裁小組所做成之決定[111]，並應將結果通知 ACCC。另外，為追求仲裁決定之穩定性，新聞媒體業者於兩年內不得就同一事件與數位平臺重複進行仲裁[112]。

106 News media bargaining code, Sec. 52ZL.

107 News media bargaining code, Sec. 52ZM.

108 News media bargaining code, Sec. 52ZN.

109 News media bargaining code, Sec. 52ZP.

110 News media bargaining code, Sec. 52ZR-52ZZD.

111 News media bargaining code, Sec. 52ZZE.

112 News media bargaining code, Sec. 52ZL(4).

2. 禁止數位平臺濫用優勢地位面向

本法課予數位平臺一定之義務，諸如：

（1）揭露義務

數位平臺如提供已註冊新聞媒體業者報導的新聞內容之服務，則應揭露其與已註冊新聞媒體業者業務相關之數據資料清單和說明，以利新聞媒體業者知悉。但數位平臺並不被要求提供屬於自身營業秘密之資訊；且並不要求數位平臺提供個人資料保護法所指之個人資料[113]。

（2）通知義務

如數位平臺更改演算法之主要目的（dominant purpose）在於改變新聞內容排序（即排除日常性維護或效率性修正），從而產生新聞內容流量比例顯著變化等重大影響（significant effect）時，數位平臺對已註冊新聞業者負有通知義務，原則上須於 14 日前通知已註冊新聞媒體業者[114]。

（3）爭議預防義務

數位平臺於制定用以識別原始報導之新聞內容的計劃發布前，應先諮詢已註冊新聞媒體業者，以預防爭議等[115]。

（4）溝通義務

為促進數位平臺與新聞媒體業者間公開交流及開放式溝通，要求數位平臺業者與新聞業者雙方應就本法之實施目的在澳洲設立聯絡點。並遵守與聯絡點有關之具體規定、確認與聯絡點之每次通信等作為，惟本法不要求數位平臺提供商業機密資訊和個人資料資訊[116]。

而受指定之數位平臺必須在財政部長作出行政決定（determination）後之 28 日內，在澳洲境內設立聯絡點，並向每個註冊之新聞媒體業者提供聯絡人之詳細資訊[117]。

---

[113] News media bargaining code, Sec. 52R.

[114] News media bargaining code, Sec. 52S, 52V & 52W.

[115] News media bargaining code, Sec. 52X.

[116] News media bargaining code, Sec. 52Y & 52Z.

[117] *Id*.

（5）無差別對待義務

數位平臺提供服務時，除有本法所定之商業協議情況外[118]，原則上不得因新聞媒體業者依本法申請註冊，而在已註冊新聞業者之間、已註冊與未註冊新聞業者之間、未註冊新聞業者之間，於提供新聞內容服務時，予以差別對待[119]。

本法設有罰鍰規範，數位平臺如若違反規定，將得處以 1,000 萬澳幣（約新台幣 2 億元）、或確定所獲利益之三倍罰鍰、或回溯前 12 個月期間之年營業額 10%的高額民事罰鍰。

（二）《新聞媒體與數位平臺強制議價法》效益觀察

澳洲以《新聞媒體與數位平臺強制議價法》對具備強大議價地位之數位平臺進行規管，透過使用「實質市場力量」一詞，ACCC 將維護市場健全之責任與數位平臺扣連起來。此等作法被視為彌補傳統媒體失去廣告收益進而延續本土企業經營的做法，對於大型數位平臺也是經營上的挑戰。

截至 2022 年 12 月為止，共計有 37 家新聞媒體業者向 ACMA 申請註冊[120]，起初擔憂小型、獨立之新聞媒體業者將被排除在議價門外，但因本法設計集體協商機制，故而不論大小的媒體業者均得與 Google 和 Meta 進行協商[121]。

而目前財政部長尚未依《新聞媒體與數位平臺強制議價法》指定數位平臺服務或指定數位平臺企業[122]，然而通過本法後，Google 與 Meta 便陸續與新聞媒體業者簽訂商業協議[123]，現已與大量之新聞媒體業者達成自願性之

---

[118] News media bargaining code, Sec. 52ZC(4).

[119] News media bargaining code, Sec. 52ZE(1)-(2).

[120] ACMA, Register of eligible news businesses, https://www.acma.gov.au/register-eligible-news-businesses (last visited Dec. 15, 2022).

[121] Anya Schiffrin, Australia's news media bargaining code pries $140 million from Google and Facebook, Poynter. (2022/08/16), https://www.poynter.org/business-work/2022/australias-news-media-bargaining-code-pries-140-million-from-google-and-facebook/ (last visited Oct. 5, 2022).

[122] News media bargaining code, Sec. 52E. ACCC, News media bargaining code, https://www.accc.gov.au/focus-areas/digital-platforms/news-media-bargaining-code (last visited July 11, 2022).

[123] ACCC, News media bargaining code, Project overview, https://www.accc.gov.au/focus-areas/digital-platforms/news-media-bargaining-code (last visited June 21, 2022).

商業協議[124]。

目前為止 Google 與 Meta 所支付之費用，據報導約有超過 2 億澳幣（約 1.4 億美元）之價值、也刺激澳洲各地新聞媒體業者召聘記者新血[125]，短期內或可為澳洲新聞媒體產業帶來可觀之利潤，惟數位平臺與各家新聞媒體業者之協議的年限與金額各自不同，仍應持續觀察本法所帶來之長期影響。

自與新聞媒體業者協商之數量來看，相較於 Google 基本上幾乎與所有業者達成協議，Meta 則較為消極且似乎在 2021 年下半年停止協商，故有呼籲財政部長應將 Meta 設為指定數位平臺之聲音[126]。此外，亦有將目光放在 YouTube 與 Instagram 等其他數位平臺者，認為或許本法適用之對象可以向外擴張，使其是時候開始為新聞媒體付費[127]。

（三）《新聞媒體與數位平臺強制議價法》實施周年評估報告

自 2021 年通過立法後已滿一年多，澳洲財政部遂於 2022 年 12 月 1 日發布「新聞媒體與數位平臺強制議價法：執法一周年」（News Media and Digital Platforms Mandatroy Bargaining Code: The Code's first year of operation）報告[128]，該報告開門見山即表示立法當初受到相當強烈的反彈，但實施至今，發覺若非通過本法，數位平臺（Google 與 Meta）與澳洲新聞媒體業者之間達成超過 30 份商業協議之機會微乎其微，雖然該等商業協議受保密條款所拘束而無法進行審查，然仍可合理地得出該法迄今取得成功之結論[129]。

評估報告重申本法目標在確保數位平臺為新聞媒體業者提供報酬，使得新聞媒體從其所產製之新聞內容而獲得之價值，能夠高於數位平臺所分

---

[124] *See* Organisation for Econ. Co-operation & Dev. [OECD], *Australia Submission to the Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee: News Media and Digital Platforms – Note by Australia*, DAF/COMP/WD(2021)67 (Nov. 5, 2021), ¶ ¶ 25-26, *available at* https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2021)67/en/pdf.

[125] Anya Schiffrin, *supra* note 121.

[126] Amanda Meade, Rod Sims says Facebook should be forced to negotiate with SBS under news media bargaining code, Australian media (2022/05/22), https://www.theguardian.com/media/2022/may/23/rod-sims-says-facebook-should-be-forced-to-negotiate-with-sbs-under-news-media-bargaining-code (last visited Nov. 11, 2022).

[127] Anya Schiffrin, *supra* note 121.

[128] THE AUSTRALIAN GOVERNMENT THE TREASURY, NEWS MEDIA AND DIGITAL PLATFORMS MANDATORY BARGAINING CODE: THE CODE'S FIRST YEAR OF OPERATION (2022), *available at* https://treasury.gov.au/publication/p2022-343549.

[129] *Id*. at pp.1, 3.

潤之價值，因此儘管「為特定地區提供服務或更廣泛地促進媒體多樣性之新聞媒體業者提供報酬」之政策也十分重要，但非屬本法所欲處理之標的。

評估報告指出擁有 Facebook、Instagram、WhatsApp 的 Meta 總計簽訂 13 項協議，數量遠低於線上搜尋引擎巨擘 Google，後者與新聞媒體簽訂至少 23 個商業協議，另與 24 家較小型出版商簽訂集體協議[130]。也點出這些商業協議缺乏透明性之問題[131]。

整體而言，該評估報告提出以下五點建議[132]：

1. 建議政府指示 ACCC 準備「數位平臺提供澳洲新聞媒體業者產製之新聞內容的程度」及「澳洲新聞媒體業者與數位平臺間是否存有顯著議價能力不對等之情形」方面之定期報告。
2. 在響應 ACCC 近期提議之主要數位平臺改革之背景下，建議政府考慮賦予 ACCC 取得數位平臺與新聞媒體業者間協議之資訊蒐集權。
3. 建議財政部應與「基礎設施、交通、區域發展、通訊傳播及藝術部」（Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications and the Arts）跨部會協商，監督註冊情形是否符合本法之政策目標。
4. ACMA 應檢視與註冊程序相關之行政問題。
5. 建議政府應於本法實施 4 年後再次評估。

[130] *Id*. at p.15-16.

[131] *Id*. at p.19.

[132] *Id*. at p.2.

三、對廣電新聞之適用程度與範圍

在財政部長指定數位平臺企業或服務前，尚須考量兩大要件：該數位平臺與澳洲新聞媒體事業是否有證據證明其間存在明顯議價能力失衡，以及該數位平臺得否透過與新聞媒體業者協議而為澳洲新聞產業作出持續性之重大貢獻[133]。

而在財政部長指定前，新聞媒體事業仍依法可向 ACMA 進行註冊[134]，其資格要件由 ACMA 認定[135]，如媒體大亨梅鐸（Rupert Murdoch）旗下新聞集團（News Corp）、澳洲廣播公司（ABC）與特殊廣播服務公司（SBS）等。

而得適用本法進行協商之新聞媒體業者限於符合《新聞媒體與數位平臺強制議價法》第 56G 條所定之要件，且應向 ACMA 進行註冊之業者，其判準如下：

1. 收入判準

欲註冊之新聞媒體業者依照公認會計原則所編列之年度收入超過 150,000 澳元。且所認列之會計帳目需為最近一年，或者最近五年中有三年之年度收入達到此門檻[136]。

2. 內容判準

欲註冊之新聞媒體業者必須從事新聞業務，且每個新聞來源之主要目的為產製核心新聞內容[137]。而所謂核心新聞內容係指報導、調查或解釋以下兩種內容：其一為讓澳洲民眾參與公共辯論及為民主決策提供資訊相關之議題或事件；其二為當前對澳洲民眾而言，具有地方性、區域性或全國性之公共意義的議題或事件[138]。

---

133 News media bargaining code, Sec. 52ZE(3).

134 News media bargaining code, Sec. 52F.

135 News media bargaining code, Sec. 52G, 52H, 52I.

136 News media bargaining code, Sec. 52M(1).

137 News media bargaining code, Sec. 52N.

138 News media bargaining code, Sec. 52A.

而新聞來源種類包含報紙、雜誌、電視節目或頻道、廣播節目或頻道、網站或網站之一部分、透過網路播送之音訊或影片應用程式，且內容須符合核心新聞內容（core news content）或具有足夠公共性之內容[139]，並有意排除體育賽事之成績、娛樂事業如戲劇或節目、專業報告如醫療紀錄、政府公告、產品之客戶評論與學術期刊等。

此外，欲確定新聞來源之主要目地是否為其主要目的時，則應考慮以下事項[140]：

（1）新聞來源所產製核心新聞內容之數量；

（2）新聞來源所產製核心新聞內容之頻率；

（3）與新聞來源所產製之其他內容相比，新聞來源所產製核心新聞內容之突顯程度；

（4）其他任何相關事項。

3. 地域判準

欲註冊之新聞媒體業者，應主要在澳洲營運，主要目地係為澳洲民眾提供新聞服務[141]。

4. 專業性判準

欲註冊之新聞媒體業者之新聞報導必須符合編輯獨立性，並遵守現行之新聞媒體守則規範[142]。

綜上，按照澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》之規定，限定只有從事新聞媒體業務且達一定規模之新聞媒體業者，方有權向 ACMA 進行註冊，並得依該法與指定數位平臺開啟議價、調解及仲裁之程序。而其中新聞來源已囊括廣電新聞媒體業者，即謂其在本法之涵蓋範圍之內。

---

139 *Id*.

140 News media bargaining code, Sec. 52N(3).

141 News media bargaining code, Sec. 52O(1).

142 News media bargaining code, Sec. 52P(1).

四、小結與法制政策借鏡

針對數位平臺為利用新聞媒體業者所產製之新聞內容提供報酬，澳洲為世界各國開闢了一條嶄新的道路，植基於 2017 年 ACCC 針對數位平臺展開調查，並於 2019 年發布「數位平臺調查」報告，澳洲政府開始著手草擬強制數位平臺與新聞媒體議價之法規範，草創之初便受到來自 Google 與 Facebook 的大力遊說反對立法，尤其是 Facebook 更在 2021 年初短暫地全面封鎖澳洲新聞。

然而，澳洲採取務實的觀點，除政黨跨越政治派別團結一致外，民眾對於監管大型數位平臺具有高度共識，尤其該等大型數位平臺均來自於美國，是有必要支持高質量之新聞產業，且於新冠肺炎（Covid-19）流行期間對可靠資訊的渴求也強調新聞媒體的重要性，使得該法獲得廣泛支持而於 2021 年初通過《新聞媒體與數位平臺強制議價法》之立法[143]。

是以，該法作為具有競爭法性格之產業管制法（industry-specific regulation），由 ACCC 與 ACMA 跨部會分工，一方面設計一套「協商－調解－強制議價」之機制，使數位平臺負有與註冊之新聞媒體善意協商之義務，如若數位平臺與註冊之新聞媒體無法達成協議與調解，政府可以介入並要求雙方進行具有約束力的仲裁，由仲裁小組就雙方提交最終報價進行裁決，且雙方均應遵守此等裁決結果。另方面也設計防止大型數位平臺濫用市場地位之機制，課予指定數位平臺負擔法定之義務。並設有罰則，確保本法之執行。

然而，本研究認為必須針對澳洲該法進行釐清—即是其所欲協商、也即議價者，究竟是基於指定數位平臺何種行為、或利活用新聞業者之新聞內容？回答此點的重心，在於第 52ZE 條第 1 項，該項規定，新聞媒體業者得通知指定數位平臺，就「所公開之特定新聞內容」（covered news content made available）進行議價。所謂「特定新聞內容」（covered news content），依第 52A 條之定義，大抵為核心新聞內容（core news content）及其他報導（report）、調查（investigate）或解析（explain）與澳洲民眾利益有關之議題或事件。而至於何謂「**公開內容**」（**making content available**），依第 52B 條之規定，

143 Anya Schiffrin, *supra* note 121.

包括四種類型：（一）於該服務中重製（reproduce）該內容或以其他方式置入（place）該內容；（二）以該服務提供該內容之連結（link）；（三）以該服務提供該內容之摘要（extract[144]）；（四）其他公開之方法[145]。因此可以得知，所議價之活動或行為，乃是針對指定數位平臺就原本著作權法中「重製」之「利用」概念，加上所「擴增」的提供新聞內容之置入、新聞連結、新聞摘要等公開方法（統稱為「活用」）。基此，可以說，**澳洲模式即是一種以特別法創設「利活用」權利，且指定數位平臺必須針對該權利付費的法制度。**

雖截至目前為止，財政部長尚未依本法指定數位平臺，惟此等強大的管制措施已帶來「震撼效果」（shocking effect），促使 Google 和 Meta 就旗下的服務「自願性」與澳洲新聞媒體業者達成授權協議，為澳洲新聞產業投入超過 2 億澳幣之價額，使澳洲大大小小的媒體業者從中受益，也增加記者人力之配額。然因 Google 與 Meta 與新聞業者間所簽訂之協議附有保密條款，且各自協議之年限與金額並不相同，且在資訊不對等的情況下，無法判斷數位平臺所支付之價額是否合理，且是否真能長期為澳洲新聞產業帶來正向發展，亦值得關注。

恰逢該法施行一周年，澳洲政府發布評估報告，其認為該法將 Google 與 Meta 帶到了與新聞媒體的談判桌上，討論新聞內容之報酬問題，整體而言給予正面肯定之評價，也提出檢視之建議，並認為有再次評估執法成效之必要。

該法也促成加拿大、紐西蘭等國之仿效，如我國欲以立法方式促成數位平臺與新聞媒體業者之談判，此制度之設計或許可作為我國參酌之依據，不過該法由 ACCC 與 ACMA 共同執法，在我國主責機關為何？數位部、公平會與通傳會之角色分工仍待協商，也需思考如若立法而面臨大型數位平臺退出我國市場之應對策略。

[144] 前三點規定於 News media bargaining code, Sec. 52B(1)。

[145] 此點規定於 News media bargaining code, Sec. 52B(2)，雖然該法並未進一步指明包括哪些公開方法。

第四節　美國

一、數位平臺對新聞產業影響之趨勢

在美國，新聞媒體提供了重要的社會價值，提供選民充足的資訊、監督政府行為，並且能傳遞正確的健康與安全的訊息。但近年來新聞產業遭逢龐大財務壓力，地方新聞更是難以為繼，然而與此同時，數位平臺則逐步茁壯，在新聞傳遞與獲利營收方面扮演著破壞者的角色。

原本新聞產業廣告收益極大，但由於網際網路的興起以及消費者使用習慣的改變，加上手機與平板等行動裝置的普及，使得 Google、臉書等大型數位平臺所提供的搜尋式廣告（search advertising）或數位顯示式廣告（digital display advertising）逐漸受到廣告主的青睞。

這些數位平臺期望在消費者的體驗中獲得關注，藉由產生有價值的內容，例如編輯一份包含圖文報導的訊息或文章，創造讓消費者覺得有價值的內容，並且讓消費者願意進一步閱讀或接收訊息，這類所謂的原生廣告（native advertising）型態經常讓消費者混淆了與非廣告內容的區別[146]。

根據 2020 年由美國北卡羅來納大學的一項研究報告[147]顯示，近 15 年來約有超過四分之一（約 2,100 家）報紙消失，有 1,800 個社區在 2004 年尚有一家地方報紙，到了 2020 年卻完全消失[148]，這樣的情況被稱為「新聞沙漠」（news deserts）；而觀察近兩年的發展，約有 300 家報紙關門停止銷售，6,000 位新聞從業人員失業，由於利益導向，地方報紙大幅削減成本支出且不投入創新，導致報紙產業競相併購，市場集中度也逐漸升高，大型報業產業鏈多掌控在私募基金與避險基金手上[149]。

2019 年美國國會關注數位平臺的商業行為是否對經濟產生影響，包括新聞媒體，於 6 月時對包括 Amazon、Apple、Facebook（Meta）與 Google

---

146 OECD, COMPETITION IN DIGITAL ADVERTISING MARKETS 14 (2020).

147 PENELOPE MUSE ABERNATHY, NEWS DESERTS AND GHOST NEWSPAPERS: WILL LOCAL NEWS SURVIVE? UNIVERSITY OF NORTH (2020).

148 *Id.* at 9. 另據報導指出，目前美國 3,143 個地方州郡有超過 200 個沒有任何地方報紙，有幾乎一半（1,540）個州郡只有一個地方報紙，超過二分之三的地方不再有報業發行日報，https://www.usnewsdeserts.com/wp-content/uploads/2020/10/News-Desert-Report-2020-FAQs.pdf。

149 *Id.* at 8.

在內的大型數位平臺展開調查並舉行 7 場聽證會，其中一場檢討了這些大型平臺在數位市場上對於「自由與多元媒體」（free and diverse press）的市場力量效應。

2020 年眾議院司法委員會中的反托拉斯、商業與行政法委員會所釋出的報告（Majority Staff Report）[150]指出，數位平臺當中，尤其是 Google 與 Facebook（Meta），已成為許多使用者獲得新聞訊息的主要管道。由於新聞報紙與廣電業者極度倚賴該兩大平臺，使得具有支配地位的數位平臺與新聞業者之間存在著極不對稱的談判地位，此一現象同時傷害了新聞品質以及具信賴的新聞供應。

二、因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策

由於數位平臺異軍突起，網路流量大增吸引廣告主對於廣告投放選擇偏好大型數位平臺，傳統新聞產業除了廣告營收大幅下滑外，也倚賴透過數位平臺對其新聞內容能有露出的管道，這使得新聞產業面對數位平臺利用其新聞內容吸引網路使用者眼球與網路流量，早已喪失得以公平協商彼此利益得失的基礎。也因此，美國對於此一現象是否要採取競爭法管制數位平臺，抑或修正相關法律（例如《著作權法》[151]）得以保護新聞產業，成為法制政策的重點所在。

為使具有實質市場力量的數位平臺能給予新聞產業提供新聞內容合理的補償，目前美國的做法是採取類似澳洲的協商與仲裁模式（negotiation-and-arbitration model），在反托拉斯法下創設允許新聞產業可共同與大型數位平臺進行團體協商（collective negotiation）的空間，亦即形成一個競爭法上聯合行為的立法豁免（a carve-out from federal antitrust law）[152]。

---

[150] Subcom. on Antitrust, Comm. and Admin. Law of the House Comm. on the Judiciary, Investigation of Competition in Digtial Markets: Majority Staff Report and Recommendations (Oct. 6, 2020), https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf.

[151] U.S. Copyright Office, Publishers' Protections Study: Notice and Request for Public Comment (Oct. 21, 2021), https://www.federalregister.gov/documents/2021/10/12/2021-22077/publishers-protections-study-notice-and-request-for-public-comment.

[152] 實則，新聞報紙曾經獲得反托拉斯法的豁免。美國在 1970 年曾制定《新聞報紙保護法》，允許瀕臨破產的新聞報紙可整併部分商業機能，也得以進行價格固定、市場分配、利潤池，只要其編輯功能維持獨立。*See* Emily Shah, The Journalism Competition and Preservation Act: Opportunities and Risks for News Content

（一）《新聞競爭與保護法》草案

2021 年 3 月由參議院民主黨籍 Klobuchar 參議員領銜、重新提出《新聞競爭與保護法》（S.673, The Journalism Competition and Preservation Act of 2022, JCPA）草案，與此同時眾議院也提出相同版本（H.R. 1735），在《反托拉斯法》下創設為期四年的安全港條款（safe harbor），得讓包括報紙、廣播電視或數位新聞公司在內的數位新聞提供者（eligible digital journalism providers），可共同與數位平臺業者（covered platforms）對於新聞內容透過數位平臺傳布的合理價格進行團體協商，而該聯合行為得豁免於反托拉斯法相關規定。

2022 年 11 月底參議院《JCPA》草案版本提出修正內容[153]，對於得加入集體協議團體（Joint Negotiation Entity, JNE）的新聞提供者資格方面增加了規模上的限制，包括：全職員工少於 1,500 名的事業、營收來自編輯內容部分每年至少 10 萬美元以上、有公開透明的更正程序、每周至少發行一次的頻率、超過 25%以上內容屬於透過編輯具有公共利益之原創地方、全國或公共新聞內容、主要提供對象為美國閱聽者、非由外國政府或恐怖主義組織所擁有等。對於得進行團體協商的數位平臺業者方面，必須符合：擁有至少全美每月活躍用戶數達 5,000 萬以上、年銷售額或市場資本超過 5,500 億美元、或至少全球每月活躍用戶數達 10 億以上等規模設定[154]。最後，該豁免競爭法規範的安全港條款，原先設定 4 年的落日期限則延長為 6 年[155]。

另外，自 JNE 組成後並選定欲協商之數位平臺後，《JCPA》草案規定雙方必須要在 9 個月（270 天）內完成整個協商過程，而自開始協商起雙方有 6 個月（180 天）的協商期間，倘若無法於 6 個月內達成協議內容，則 JNE 可提起「最終報價仲裁」（final offer arbitration）由仲裁小組在 2 個月（60

Creators, JOLT Digest (Nov. 30, 2021), https://jolt.law.harvard.edu/digest/the-journalism-competition-and-preservation-act-opportunities-and-risks-for-news-content-creators; OECD, News Media and Digital Platforms – Note by the United States (2021/12/03), https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2021)72/en/pdf.

153 Ted Johnson, *Lawmakers Introduce Revised Bill To Boost News Outlets In Negotiations With Tech Giants*, Deadline (2022/08/23), https://deadline.com/2022/08/journalism-competition-bill-congress-1235098507/

154 以全球網路現況來說，僅 Google、Facebook 與 WeChat（微信）三個數位平臺符合此一資格。Shah, *supra* note 152.

155 Bron Maher, *The Updated Journalism Competition and Preservation Act (JCPA) Bill, Explained*, PressGazette (Sep. 2, 2022), https://pressgazette.co.uk/news/updated-jcpa-bill-explained/。另據 Klobuchar 參議員於該法案通過司法委員會當日之書面意見指出，此草案與眾議院的版本幾乎相同，在落日條款的設定則是六年。

天）內選擇任一方之未變更報價作為協議內容。在價格決定後 3 個月（90 天）內數位平臺業者應給付 JNE 委託管理者，委託管理者必須在 2 個月（60 天）內將金額分配給參與的新聞提供者。

近期美國會兩黨針對大型科技平臺所進行的立法革新，包括《JCPA》草案之外，尚有《美國創新與選擇線上法案》（American Innovation and Choice Online Act）和《開放 APP 市場法案》（Open APP Markets Act），皆有著鮮明的立場：民主黨則是希望透過立法遏止線上有害內容的擴散，並施壓科技巨頭應限制仇恨言論、傷害有色人種與婦女之內容、影響選舉與公共衛生之錯誤訊息等，然而共和黨並不希望法案造就大政府而干擾市場運作，特別是不能因政府對言論的喜好（例如處理仇恨言論、虛假訊息以及煽惑暴力犯罪內容）而干擾意見市場，以及賦予政府機關更多的權力管制企業經營。換言之，民主黨想透過《JCPA》草案來達成市場法制的革新，但在政黨競爭情況下，共和黨偏要將科技巨頭所建置的內容審核（content moderation）綑綁一起討論。最後，要讓共和黨能支持透過改革反托拉斯法來達成《JCPA》草案目的之條件，就是讓科技巨頭欲透過內容審核機制處理言論的方式變得更為困難[156]。

職是之故，共和黨籍 Ted Cruz 參議員在 2022 年 9 月初提出了一項修正案，指出若談判中的任何一方提及內容審核，即應取消反托拉斯法的豁免，藉以對科技巨頭審查內容的行為進行課責[157]，此舉讓原提案的民主黨籍 Klobuchar 參議員認為該法案若移除安全港條款恐讓數位平臺業者得以操控整個協商過程，而欲將此法案撤回，但兩議員版本最終採取妥協，於 2022 年 9 月 22 日參議院司法委員會以 15-7 票數通過了由 Cruz 參議員所新增包含內容審核的版本[158]，也保留了安全港條款。不過仍有部分參議員對於該法案的請求權基礎進行批評，也有法人機構（例如 Information Technology & Innovation Foundation）認為《JCPA》草案採取補貼艱困企業的模式但卻忽

[156] Matt Perault and Berin Szóka, *Content Moderation Sacrificed in Left-Right Deals on Tech Reform*, LawFare (Dec. 7, 2022), https://www.lawfareblog.com/content-moderation-sacrificed-left-right-deals-tech-reform (last visited Jun. 15, 2022).

[157] Rebecca Klar, *Klobuchar, Cruz Strike Deal to Advance Journalism Antitrust Bill*, The Hill (Sep. 22, 2022), https://thehill.com/blogs/blog-briefing-room/news/3655847-klobuchar-cruz-strike-deal-to-advance-journalism-antitrust-bill/ (last visited June 17, 2022).

[158] Ryan Bourne and Rachel Chiu, *The Dangerous Journalism Competition and Preservation Act Returns*, CATO (Sep. 23, 2022), https://www.cato.org/blog/dangerous-journalism-competition-preservation-act-returns (last visited June 17, 2022)..

略了許多新聞出版業選擇與數位平臺合作以增加閱讀率與廣告收益的現實面[159]。

原先《JCPA》草案於 2019 年的版本（S. 1700, 116th Cong），其適用範圍僅限於數位與報紙新聞業者，而 2021 年版本則包含了電視與廣播新聞。這類反托拉斯豁免，對廣播電視主管機關－聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）而言，可能需要更多方的考量，因《1934 年通訊傳播法》對於廣播電視所有權集中化仍有一定限制。雖前任 FCC 主席 Ajit Pai 曾主張透過媒體結合能幫助廣播與報紙在數位時代下存活下來，輕度的所有權管制可讓電視台拯救岌岌可危的報紙產業[160]。FCC 也確實在近二十年中放鬆對於電視台的所有權管制，但也遭逢司法的挑戰[161]。

然而，《JCPA》草案作法也引發許多爭議，有學者認為這種立法豁免可能保護了既有新聞業者但卻排拒了新進新聞業者，而這樣的卡特爾（Cartel）並非消費者所樂見[162]；有論者期望《JCPA》草案可以讓小型新聞業者獲得好處，但實際的情況卻是內容傳布者只會優惠那些生產大量內容的新聞業者，並將這些內容提供給其數位平臺上大量且多元的閱聽眾[163]；也有論者認為新聞產業可能因此豁免而加深對數位平臺的依賴，從而阻礙了對地方新聞產業的改革[164]。

---

[159] 民主黨籍 Mike Lee 參議員認為該法案基本上就是個錯誤，因為它本質上是透過處罰大公司來促進市場競爭，而且根據美國的智慧財產法律，數位平臺得以免費取得、爬取或標註新聞內容，是基於合理使用而來，究竟是基於甚麼權利要求數位平臺必須向新聞內容提供者付費，不得而知。Steve Brachmann, *Journalism Competition and Preservation Act Moves Out of Committee Despite Concerns*, IPWatchdog (Sep. 22, 2022), https://ipwatchdog.com/2022/09/22/journalism-competition-preservation-act-moves-committee-despite-concerns/id=151526/ (last visited June 17, 2022).

[160] Ajit Pai, *Media Ownership Rules Must Adjust to the Digital Era*, New York Times (Nov. 9, 2017), https://www.nytimes.com/2017/11/09/opinion/ajit-pai-media-ownership.html (last visited June 17, 2022).

[161] 2017 年 FCC 曾改變所有權限制，但第三巡迴上訴法院駁回 FCC 此項更動。ABERNATHY, *supra* note 147, at 84-85.

[162] John Yun, *News Media Cartels are Bad News for Consumers*, COMPETITION POLICY INTERNATIONAL, Apr. 2019, https://www.competitionpolicyinternational.com/news-media-cartels-are-bad-news-for-consumers/; but *see* Sanjukta Paul & Hal Singer, *Countervailing Coordination Rights in the News Sector Are Good for the Public (A Response to Professor Yun)*, COMPETITION POLICY INTERNATIONAL (2019/06/12), https://www.competitionpolicyinternational.com/countervailing-coordination-rights-in-the-news-sector-are-good-for-the-public-a-response-to-professor-yun/ (last visited June 17, 2022).

[163] *Id.*

[164] Lisa Macpherson, *Can the Journalism Competition & Preservation Act Really Preserve Local Journalism? Public Knowledge Says "Probably Not,"* Public Knowledge (2021/06/17), https://publicknowledge.org/can-the-journalism-competition-preservation-act-really-preserve-local-journalism-public-knowledge-says-probably-not/ (last visited June 17, 2022).

《JCPA》草案之參議院版本於司法委員會通過後，主導此法案之 Cruz 參議員指出這是言論自由的勝利（a major win for free speech），然而論者指出反托拉斯法對於內容審查是個糟糕的救濟方式，《JCPA》草案既允許原法律應給予處罰的聯合行為，但對於內容偏見該如何救濟卻毫無作為，就如同「圓孔中的方形釘」（a square peg in a round hole）根本是格格不入。共和黨籍 Tom Cotton 參議員指出這種對於指定產業的特殊待遇，只會導致更多的內容審查，同黨籍 Mike Lee 參議員也指出藉此法案要求數位平臺分享其獨占租（monopoly rent），只會讓新聞出版業對於數位平臺更加依賴、新聞業更加政治化[165]。

學者 Stuck 與 Grunes 曾在 2011 年專文中指出，民主需要自由的意見市場，這就是讓新聞產業獨特之處，政府不應加以管控，反托拉斯法的豁免除降低市場競爭外，也降低新聞整體品質[166]。這種豁免將造成滑坡效應，當有新媒體出現時，他們也會尋求其他的豁免[167]。更有人認為與其對新聞產業創設反托拉斯法豁免讓他們與數位平臺協商，不如直球對決，管制這些數位平臺即可；或者提出需求面的補貼措施[168]，像是由政府對新訂閱戶、地方新聞記者以及小型廣告業者提供稅收抵免措施或有論者提出類似制度，例如芝加哥大學史蒂格勒中心（Stigler Center）曾提出「媒體券」制度（media vouchers system），每位成年人獲得媒體券後可向國稅局提出媒體消費稅額抵扣，且認為必須對於媒體券設下一定的條件，亦即確保這些公共補貼能確實嘉惠到內容產出，特別是高品質新聞內容。

---

165 Rachel Chiu, *What's Next For the Journalism Competition and Preservation Act*, Independent Women's Forum (2022/09/29), https://www.iwf.org/2022/09/29/whats-next-for-the-journalism-competition-and-preservation-act/ (last visited June 17, 2022).

166 *See generally* Maurice E. Stucke and Allen P. Grunes, *Why More Antitrust Immunity for the Media Is a Bad Idea*, 105 NORTHWESTERN U.L. REV. 1399 (2011), https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=nulr (last visited June 17, 2022).

167 Shah, *supra* note 152.

168 *Id*.

除前述《JCPA》草案外，美國國會也曾對於地方新聞報業危機提出幾項拯救法案，諸如[169]：

1. **《新型冠狀病毒援助、救濟與經濟安全法》草案**（The Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act, CARES Act）：從 3 兆美金刺激經濟方案提撥 7,500 萬美元給公共廣電以及允許部分企業主延遲撥付退休金直至 2021 年；

2. **《健康與經濟復甦綜合緊急解決法》草案**（Health and Economic Recovery Opportunity Omnibus Emergency Solutions Act, HEROES Act）：允許連鎖企業擁有新聞中心讓小型企業符合貸款資格；

3. **《保護地方媒體法》草案**（Protect Local Media Act）：規定行政部門應支用半數廣告預算於地方媒體；修改公私協力計畫讓小型新聞業者得以獲得貸款；讓每位新進新聞從業人員獲得最多 2 萬美元的加碼薪資；讓商業新聞轉換為非商業新聞的做法能更容易些；

4. **《拯救地方新聞法》草案**（The Saving Local News Act）：修改國內稅法，讓商業新聞轉換為免稅機構能更容易些、廣告營收免稅等。

（二）2021 年馬里蘭州實施《數位廣告稅》

除前述《JCPA》草案的反托拉斯豁免外，也有要求政府向大型數位平臺徵收數位廣告稅的方式，藉此平衡業者的市場力量。馬里蘭州參議院於 2021 年 2 月 12 日通過徵收數位廣告稅法案（H.B. 732），並於 2022 年 1 月 1 日正式實施，使得馬里蘭州成為全美第一個實施該項法律的州，預估首年稅收將達 2.5 億美元[170]。

該法目的在確保大型科技事業使用民眾個資來販售數位廣告時所應繳交相對應的稅額，適用對象是每年全球年營收達 1 億元美金、其中在馬里蘭州其數位廣告每年收益至少達 100 萬美元的大型事業，依該事業全球年營收程度不同課與 2.5%至 10%之間的稅率。

---

[169] ABERNATHY, *supra* note 147, at 70.

[170] 馬里蘭州徵數位廣告稅　首年稅收料達 2.5 億美元，中央社 (2021/02/13)，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202102130128.aspx（最後瀏覽日：2022 年 6 月 17 日）。

2021 年 5 月馬里蘭州制定法律將實施徵收數位廣告稅的期限延至 2022 年，不過按該數位廣告稅法律規定，大型企業應繳交的第一筆數位廣告稅於 2022 年 4 月 15 日到期[171]。

數位廣告服務，是指在數位介面（digital interface）上的廣告服務，包括橫幅廣告（banner advertising）、搜尋引擎廣告（search engine advertising）、插頁式廣告（interstitial advertising）以及其他相類似的廣告服務[172]。不過，在數位介面上的廣告服務倘若是由廣電事業或新聞媒體事業所擁有或營運者，則無需依該法課與數位廣告稅[173]；另外，納稅義務事業不得直接將數位廣告稅的成本轉嫁（pass on）給數位廣告服務的購買者[174]。

馬里蘭州該項課徵數位廣告稅的法律目前仍有法律上爭議，在聯邦地方法院[175]與州地方法院[176]各有一件訴訟案繫屬中，理由不外乎該課稅規定違反美國《憲法》上的州際商務條款（Commerce Clause）、正當法律程序（the Due Process Clause）以及《聯邦網路免稅法》（Internet Tax Freedom Act, ITFA），其中禁止事業將稅負成本轉嫁之規定明顯違反州際商務條款以及《憲法增修條文》第 1 條[177]。目前除馬里蘭州外，尚有包括康乃狄克州、印第安那州、麻塞諸塞州、蒙大拿州、紐約州、德克薩斯州、華盛頓州以及西維吉尼亞州等州也曾於 2021 年提出類似法案[178]，但僅馬里蘭州開始實施，其他各州都在觀望後續的訴訟結果。

---

171 PwC (March, 2, 2022), Maryland breaks new ground in taxing the digital realm, at 5, https://www.pwc.com/us/en/state-local-tax/newsletters/salt-insights/assets/pwc-maryland-breaks-new-ground-in-taxing-the-digital-realm.pdf.

172 *Id.*

173 It provides that digital advertising service do not include advertising "on digital interfaces owned or operated by or operated on behalf of a broadcast entity or news media entity".

174 It provides that the tax may not be directly passed to customers "by means of separate fee, surcharge, or line-item".

175 *Chamber of Commerce of the United States of America, et al., v. Peter Franchot, et al., District Court of Maryland* (Civil Action No. 21-cv-00410-LKG, Mar. 4, 2022), https://www2.mdd.uscourts.gov/Opinions/Opinions/Chamber.FINAL.pdf.

176 Anne Arundel 郡地方巡迴法院駁回州的全部請求，但保留一項由 Comcast 與主計長間的聽證會，這使得該訴訟將繼續下去。*Comcast of California Maryland Pennsylvania Virginia West Virginia LLC, et at, v Comptroller of the Treasury of Maryland* (C-02-CV-21-000509).

177 Gail Cole, Battle against Maryland digital advertising tax continues as first payments come due, Avalara (Mar. 15, 2022), https://www.avalara.com/blog/en/north-america/2022/03/battle-against-maryland-digital-advertising-tax-continues-first-payments-due.html (last visited June 17, 2022).

178 Jared Walczak, States Consider Digital Taxes Amidst Conflicting Rationales, Fiscal Fact, at 4, Tax Foundation (May 2021), https://files.taxfoundation.org/20210507112717/States-Consider-Digital-Taxes-Amidst-Conflicting-Rationales.pdf (last visited June 17, 2022).

此數位廣告稅與部分國家所推出的措施很類似，例如近半數經濟合作發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）中的歐洲國家有採取「數位服務稅」（digital service tax）。然而，2021 年 10 月 OECD 倡議將全球最低企業稅率（Global Corporate Minimum Tax, GMT）訂為 15%，已獲 137 個國家及司法管轄區同意，該項協定是各國將對跨國企業至少課徵 15%的全球性稅率，避免各國再以低稅率的惡性競爭，爭取跨國企業進駐，並讓跨國企業更難避稅；這項 GMT 措施將使跨國企業一年多繳 1,000 億美元的稅，且須納稅給營收發生地的政府[179]。而該協議實施的配套，是應同步取消數位稅及其他相類似的措施，英國、法國、義大利、奧地利與西班牙率先於 2021 年 10 月 21 日宣布將於 2023 年取消對美國跨國企業的數位稅，而美國也善意回應將取消對該五國的報復性關稅[180]。

三、對廣電新聞之適用程度與範圍

原先《JCPA》草案於 2019 年的版本（S. 1700, 116th Cong），其適用範圍僅限於數位與報紙新聞業者，而 2021 年版本則包含了電視與廣播新聞。根據《JCPA》草案 Sec. 2(4)對於「適格之數位新聞提供者」（Eligible Digital Journalsim Provider）的定義，是指適格之出版業者與適格之廣播電視業者。

根據《JCPA》草案 Sec. 2(5)對於「適格之出版業者」（Eligible Publisher）係指任何人出版一份或多份符合本法出版內容（qualifying publication）之人，而所謂「符合本法出版內容」，根據草案 Sec. 2(9)則是指任何網站、行動應用程式或其他數位服務，指除主要由適格廣播電視聯播網所提供、傳輸或擁有外，且（1）主要提供於全美境內之視聽眾；（2）提供類似傳統新聞或周刊新聞報導之公眾資訊；（3）透過訪談、時事觀察、資料分析以及事實查核等多重第一手或第二手新聞來源之活動，從事與公共利益有關之地方、區域、全國或國際相關之創生、編輯、製作與傳輸內容之專業事務；（4）內容更新的頻率至少是每周一次；（5）透過編輯程序進行錯誤更正或釐清，包括

[179] 任中原（編譯），全球最低企業稅 快敲定了，經濟日報（2021/10/09），https://money.udn.com/money/story/12926/5804498（最後瀏覽日：2022 年 6 月 17）。

[180] 廖慶元，取消數位服務稅已為國際趨勢，名家評論，工商時報（2021/11/23），https://view.ctee.com.tw/economic/34152.html（最後瀏覽日：2022 年 6 月 17 日）。

報導錯誤的透明化程序或對新聞台接受批評指正；（6）其編輯內容所產出之前一年度營收至少達 10 萬美元，或在本法訂定日以前已有 SSNI 編碼之週期性刊物，或根據《國內稅收法》（Internal Revenue Code）具免稅資格之機構所擁有或控制者；（7）現今地方、全國或國際具有公共利益之編輯內容不低於 25%；（8）雇有不超過 1,500 位全職員工的企業；以及（9）不受到以下業者之控制或由該業者全部或一部所擁有：A. 1978 年《國外情報監察法》（Foreign Intelligence Surveillance Act）sec. 101 下之境外勢力或境外勢力代理人；B. 具有《移民與國籍法》（Immigration and Nationality Act）Sec. 219(a)下之外國恐怖組織，或 Sec. 212(a)(3)(B)(vi)(II)所稱之恐怖組織，或第 13224 號行政命令（Executive Order）所特別指定之全球恐怖組織，或上述組織之關係機構有違反《聯邦法典》第 18 章 Sec. 2331、Sec. 2332b 或 Sec. 2339A 之既遂或未遂之行為。

根據《JCPA》草案 Sec. 2(3)對於「適格之廣電業者」的定義有五：（一）持有 FCC 根據《1934 年通訊傳播法》Title III 所核發執照的業者（指無線廣播電視業者）；（二）透過訪談、時事觀察、資料分析以及事實查核等多重第一手或二手新聞來源之活動，從事與公共利益有關之地方、區域、全國或國際相關之創生、編輯、製作與傳輸內容之專業事務；（三）內容更新的頻率至少是每周一次；（四）透過編輯程序進行錯誤更正或釐清，包括報導錯誤的透明化程序或對新聞台接受批評指正；（五）非屬於電視聯播網（Television Network）型態。

綜上，由於 2021 年的《JCPA》草案版本將電視與廣播新聞納入規範，因此對於 FCC 來說關於「適格之廣播業者」（Sec. 2(3)）明定屬於依據《1934 年通訊傳播法》Title III 核發無線廣電執照之業者，FCC 會有其角色；至於《1934 年通訊傳播法》中對於廣播電視台所有權的管制，《JCPA》草案因屬於反托拉斯豁免，當涉及廣電事業所有權變動時，FCC 也會有其角色。

四、小結與法制政策借鏡

近年美國新聞報業遭逢巨變，地方報紙數量急遽減少、新聞從業人員生存困難，此一情形被稱為「新聞沙漠」，但相對的，Google、Facebook 等大型數位平臺已成為大多數閱聽者的新聞訊息主要來源管道，使得具有支配地位的數位平臺與新聞業者之間存在不對稱的談判地位，其結果是傷害了新聞品質以及具信賴的新聞供應，於是國會開始關注並調查數位平臺的行為是否對市場造成負面影響，並將法制政策重點放在競爭法的面向上。

目前美國的做法是採取澳洲「協商與仲裁模式」，在反托拉斯法中創設聯合行為的豁免—允許新聞產業可共同與大型數位平臺進行團體協商的空間。2021 年由參議院提出《新聞競爭與保護法》（JCPA）草案（S.673），2022 年 8 月開始積極討論法案內容，包括得加入集體協議團體之新聞媒體與數位平臺的資格限制、協商不成後所採「最終報價仲裁」程序，以及安全港條款（豁免規定）落日條款延長至 6 年。同年 9 月 22 日參議院司法委員會通過新增內容審核版本之草案，後續等待參議院全體會議通過。但此草案廣受批評，尤其內容審查難以透過反托拉斯法解決，且透過數位平臺獨占租分潤方式，只會讓新聞業對數位平臺更加依賴。

除上述《JCPA》草案提供反托拉斯豁免外，另有部分州提出徵收數位廣告稅的倡議。馬里蘭州參議院於 2021 年 2 月 12 日通過徵收數位廣告稅法案（H.B. 732）並於 2022 年 1 月 1 日實施，該法目的係確保大型科技事業使用民眾個資來販售數位廣告時應繳交相對應的稅額，但此一作法仍陷入法律爭議，例如禁止事業將稅負成本轉嫁之規定明顯違反州際商務條款以及《憲法增修條文》第 1 條。美國此一作法與部分歐洲國家採取「數位服務稅」相近，2021 年 10 月 OECD 倡議將全球最低企業稅率訂於 15%並獲多數國家支持，以避免各國透過低稅率爭取跨國企業進駐與避稅。

透過集體協商方式促成與媒體事業與數位平臺對於廣告分潤進行協商，美國《JCPA》草案的管制思維即是從競爭法思考如何解套聯合行為之情形，透過制定協商兩造雙方的資格門檻，以確認對整體市場競爭的影響程度；另外為加速協商議價程序，《JCPA》草案參考美國職棒勞資議價之「最終報價仲裁」，促使議價雙方價格設定上得以落入合理範圍內。不過豁免是對既定規範的除外規定，不宜形成一種特例或慣例，落日條款是一種必要搭

配的立法技術。

至於美國部分州提出數位廣告稅對大型數位平臺課稅方式，實際上僅要求將稅額繳納給營收發生地的政府，對於受影響的地方媒體事業而言並無直接幫助。實際上，我國在《所得稅法》第 43-3 條對於跨國企業藉於低稅負國家或地區成立受控外國企業（Controlled Foreign Company, CFC）保留盈餘不分配而規避我國稅負之情形，已建立營利事業 CFC 制度以認列 CFC 投資收益，並計入當年度所得額課稅。此規定訂於 2023 年開始施行，以接軌國際反避稅趨勢及維護租稅公平[181]。

[181] 財政部台北國稅局，營利事業受控外國企業制度自 112 年度施行，https://www.ntbt.gov.tw/singlehtml/41ae3594197f4f69b47753ce08188516?cntId=a628bbdf3c474e04846780fd18d3bb21（最後瀏覽日：2022 年 12 月 3 日）。

第五節　英國

一、數位平臺對新聞產業影響之趨勢

對於新聞媒體與數位平臺之關係，英國數位文化媒體暨體育部（Department for Digital, Culture, Media & Sport, DCMS）曾委託顧問公司 Mediatique 針對英國新聞媒體市場之動態進行調查，並於 2018 年 4 月提出報告[182]；同年 3 月，DCMS 又委託法蘭西斯·凱恩克羅斯女爵士（Dame Frances Cairncross）對英國高品質新聞的可持續性進行審查，針對急遽變化的新聞市場，該研究對於新聞媒體市場的整體狀況、出版商財務可持續性的威脅、搜尋引擎和社群媒體平臺的影響、以及數位廣告的作用等，在不同的面向提出分析與建議[183]。

基此，本研究將依據此二份 DCMS 對英國新聞產業之研究，即 2018 年 4 月的 Mediatique Report 及 2019 年 2 月的 Cairncross Review，簡要描述數位平臺對新聞產業之影響。

（一）英國新聞媒體市場變化

1. Mediatique Report

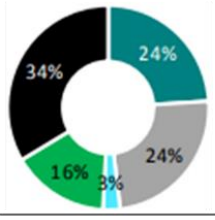
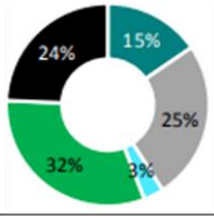
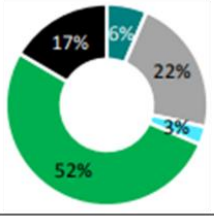
從 Mediatique Report 針對 2007 年、2012 年及 2017 年三個年份的斷點分析中，已經可以看出數位平臺正急速的影響新聞產業，特別是傳統的印刷報紙行業在廣告營收上與訂閱費收入，均呈現衰退，2017 年度報紙之傳統廣告營收加上數位廣告營收，竟然仍低於 2012 年度之印刷廣告收入，更不足 2007 年廣告營收的 50%；印刷廣告是傳統報業之重要收入來源，特別是網際網路平臺影響力最大的分類廣告。

---

[182] Mediatique, *Overview of recent dynamics in the UK press market*, Apr. 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/778155/180621_Mediatique_-_Overview_of_recent_dynamics_in_the_UK_press_market_-_Report_for_DCMS.pdf.

[183] Frances Cairncross, *Cairncross Review: A Sustainable Future for Journalism*, Feb. 12, 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779882/021919_DCMS_Cairncross_Review_.pdf.

表 4：英國新聞產業總覽

	2007	2012	2017
全國性日報數量	10	11	10
地方和地區報紙數量	1,303	1,086	982
報紙廣告支出(百萬)	£4,625	£2,651	£1,432
報紙數位廣告支出	N/A	£284	£487
廣告市場份額* 報紙 電視 廣播 網際網路 其他			
全國性日報日均發行量	11.2m	8.8m	6.1m
報紙訂閱收入(百萬)	£2,200	£1,900	£1,700
新聞記者僱用數	23,000	19,000	17,000
以網際網路閱覽線上新聞之人口比例	20%	47%	64%
以報紙為主要新聞來源之人口比例	27%	13%	9%
以線上新聞為主要新聞來源之人口比例	4%	21%	37%

資料來源：Mediatique Report，本研究整理繪製

另一方面，2017 年之全國性日報發行量也僅有 2007 年的一半，Cairncross 的報告顯示，2008 年至 2018 年之日報發行量，各出版商面臨 30%至 62%不等之衰退率，其中有一半均超過 50%。此一衰退或與消費者行為的轉變和技術創新有重大的關係，更多的消費者以網際網路做為其取得新聞的主要來源，尤其是在較為年輕的族群。根據 Ofcom 所發布的 2020 年新聞消費調查中顯示，電視目前仍然是英國消費者取得新聞內容的主要平臺，其次依序為網際網路、廣播及報紙，若再考慮透過專有的網站或 APP 應用程式，則報紙略高於廣播。在跨族群分析中，針對 16 歲至 24 歲的年輕族群，其使用網際網路獲取新聞的比例高達 79%，其他的方式包括電視(49%)、廣播(24%)、報紙(含數位，35%)，而且更傾向於取得免費的內容，付費的比例較低[184]。

[184] Ofcom, *News Consumption Report:2020*, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0013/201316/news-consumption-2020-report.pdf.

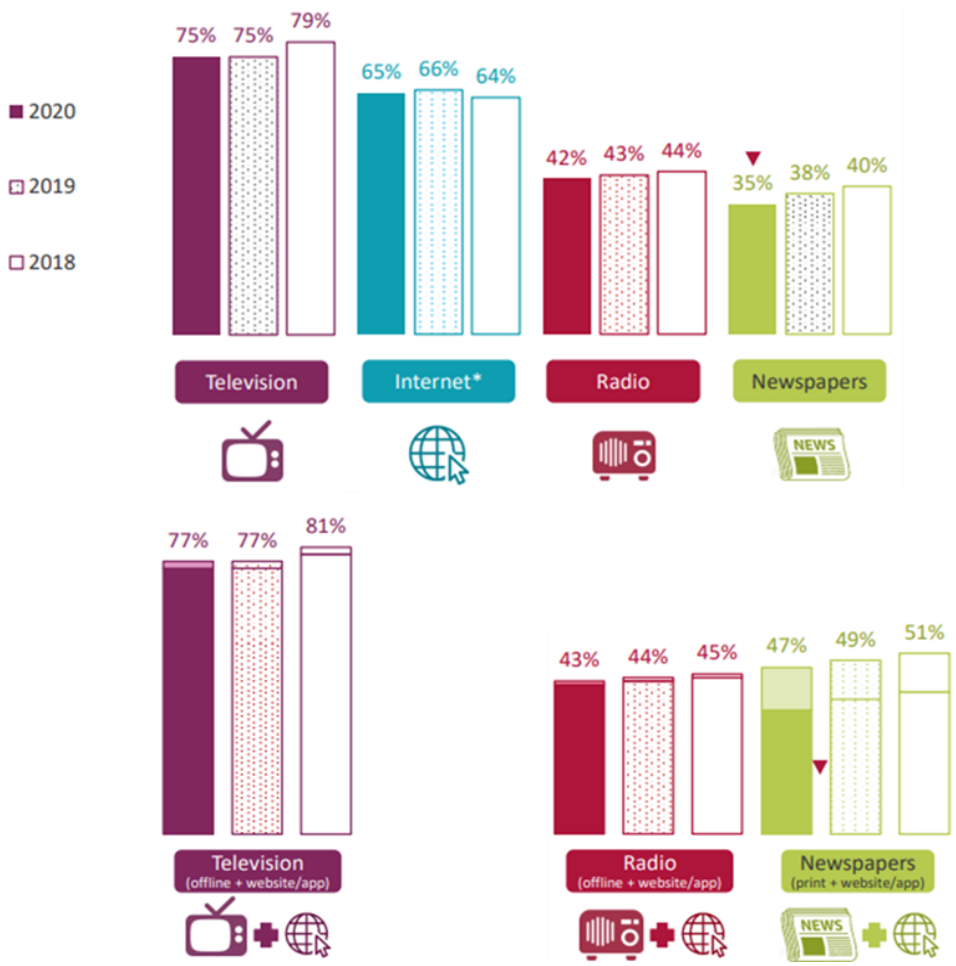


圖 11：英國人取得新聞之平臺

資料來源：Ofcom 2020 News Consumption Report

表 5：2020 年新聞消費族群分析

	Total	Male	Female	16-24	65+	ABC1	C2DE	Minority ethnic groups	White
Television	75%	74%	76%	49%	92%	75%	75%	65%	77%
Internet (any device)*	65%	64%	65%	79%	44%	68%	60%	74%	63%
Radio	42%	42%	43%	24%	48%	45%	40%	31%	45%
Newspapers (print only)	35%	37%	32%	20%	56%	37%	32%	34%	35%
Newspapers (print + website/app)	*47%*	*49%*	*46%*	*35%*	*63%*	*52%*	*42%*	*50%*	*47%*

資料來源：Ofcom 2020 News Consumption Report

新聞媒體集團試圖通過一系列措施以應對營收下降的情況，包括擴大規模、削減成本和多元化。尤其是地方性和區域性的新聞媒體，經歷了一段重大的整合期，合併後的集團可以透過分散管理成本和戰略性投資，利用規模更有效地競爭及提高利潤率。削減成本的重點是提高效率、並集中資源於發展數位內容優先或僅保留數位內容的策略，最大限度地降低成本，同時最大限度地擴大消費者覆蓋面。部分報業集團甚至選擇關閉城市以外地區的新聞中心、或合併數個區域以建立公共新聞中心，這也導致第一線的記者僱用人數下降，從 2007 年全行業估計的 23,000 個全職職位減少至 2017 年約 17,000 個[185]。

報業集團也越來越關注收入來源的多元化，並相當程度上集中在數位領域。然而，儘管努力開闢新的數位收入來源，但這些收入尚未接近彌補因改變傳統印刷消費而損失的收入，在數位領域，傳統新聞品牌的收益要低得多。其原因有三，包括(1)消費者線上購買新聞的傾向較低，在網路上，消費者更傾向取得免費的新聞內容；(2)新聞品牌嚴重依賴大型數位平臺，如 Google 和 Facebook，但這些平臺不共享可能證明新聞品牌的受眾對廣告商有價值的數據，因而限制了數位廣告的收入，並衍生利潤分配不均的問題；(3)爭奪消費者關注的競爭者眾多，新聞出版商的新聞內容必須與大量其他內容競爭。

新聞產業在扭轉當前趨勢，並實現強勁可持續發展方面的能力如何，目前沒有跡象表明報紙銷售的下降趨勢出現逆轉，發行量和印刷廣告收入也隨之下降；與此同時，傳統新聞品牌仍在努力實現能夠彌補其核心印刷業務下滑的數位成長。

[185] Mediatique, *supra* note 182, at 5.

2. Cairncross Review

Cairncross Review 亦觀察到民眾瀏覽新聞的方式已呈現不可逆的轉變。2008 年至 2018 年之日報發行量，各出版商面臨 30%至 62%不等之衰退率，其中有一半均超過 50%。此一衰退或與消費者行為的轉變和技術創新有重大的關係，更多的消費者以網際網路做為其取得新聞的主要來源，尤其是在較為年輕的族群。

然而，此現象衍生出讓人擔憂的情況，即數位平臺透過演算法制定的「推薦系統」，掌握優先推送使用者的新聞頁面，而使被推薦的頁面很大程度能獲得點擊率，但數位平臺的演算法都是相當不透明的。此外，使用者亦難以清楚知悉該則新聞頁面的出處。同時，在數位廣告市場方面，Google 和 Facebook 躍居優勢地位，各新聞出版業者都難以與其競爭。英國新聞媒體規模將會逐漸萎縮，進而威脅到健全民主制度所需要的高素質新聞供給。

因此，Cairncross Review 提出多項建議，重點包括[186]：

（1）各數位平臺在轉載新聞內容方面，必須依照自訂的行為準則與各新聞出版機構訂立商業協議，該行為準則須經監管機構認可，違反者應受處罰。

（2）英國的競爭監管機關應對數位廣告產業進行市場調查研究，瞭解各參與者的情況，包括他們的角色、成本和盈利情況，以確定市場是否有效運作，必要時應採取相關補救措施。

（3）監管機關應督促各數位平臺改善用戶的新聞體驗，包括強化可靠和可信的新聞來源。

（4）政府應制定提昇公眾的媒體識讀策略，與數位平臺、新聞出版商、廣播公司、志願團體和學術界合作並推廣。

（5）創設公眾利益新聞研究中心（Institute for Public Interest News），作為一間不受政治或商業影響的獨立機構，致力於新聞產製之永續性。

[186] Cairncross, *supra* note 183, at 10-12.

（6）政府應設立創新基金，以研發新的方法和工具來改善新聞的供應，而這類公眾利益新聞屆時將由此研究中心負責推出。

（7）建議將書籍、期刊及報紙類別的加值型營業稅（Value Add Tax, VAT）實行零稅率，並擴大至數位出版物與數位訂閱。另修正《慈善法》，使新聞媒體產業可註冊為慈善機構，以取得租稅之減免。

（8）現行由 BBC 與新聞媒體協會（News Media Association）合作管理的地方民主報導服務應予擴大推行，該項服務目前在英國各地僱用約 140 名記者，未來此項服務將轉由公眾利益新聞研究中心負責統籌管理。

（9）通傳主管機關應該評估 BBC 新聞網在增加自己的受眾與將流量導向各商業出版機構（特別是區域出版商）之間是否達到適當的平衡。BBC 應該更廣泛地分享其技術及數位專業知識，以協助地方出版商。

二、因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策

針對相關法制政策的推展，目前大致可區分為兩個面向，其一為現有相關政策的支持與擴大，包括租稅與公共資金的支持；其二為針對大型數位平臺的監管。簡要分述如下：

（一）租稅與其他資金支持

英國報紙的主要間接補貼形式是對書籍、期刊和報紙類別的加值型營業稅實行零稅率。因此，報紙的加值型營業稅稅率為 0%，而大多數其他商品的標準稅率為 20%，這意味著報紙不必在其售價中加上 20%的加值型營業稅[187]。1973 年英國首次引入加值型營業稅制度時，此種租稅的減免，被認為是反映廣泛消費新聞的公眾價值的一種方式。

由於加值型營業稅的減免，根據統計，此一減免的公共成本在 2017 年使財政部減少約 3.4 億英鎊的加值型營業稅收入[188]。然而，對於報業出版商的直接益處並不明顯，除非因此推動報紙銷量的增長。在 Cairncross Review 中，其建議英國政府除了應該繼續維持此一政策，並應該思考將其延伸至以數位訂閱的新聞內容，使線上數位出版的新聞亦能享有免稅額。

此外，在 Cairncross Review 中亦主張推動修正英國《2011 年慈善法》（Charities Act 2011）。事實上，早在 2012 年，在「調查性新聞的未來」（The Future of Investigative Journalism）的報告[189]中，英國上議院委員會已呼籲慈善委員會提供更明確的資訊和指導方針，針對哪些媒體，特別是調查性新聞有關的活動，在現行法律狀態下是慈善性的，並敦促政府改革慈善法，使調查性新聞機構更容易獲得慈善地位[190]。雖然慈善委員會已經制定了相關指導意見，但《2011 年慈善法》尚未明確修訂，以允許調查性或公共利益性

---

[187] *See* Øystein Foros, Hans JarleKind, TimWyndham, *Tax-free digital news?*, 66 INTERNATIONAL JOURNAL OF INDUSTRIAL ORGANIZATION 119-136 (2019). *See also* UK Government guidance on VAT rates on different goods and services, https://www.gov.uk/guidance/rates-of-vat-on-different-goods-and-services (last visited Apr. 27, 2022).

[188] Robin Foster & Mark Bunting, Public funding of high-quality journalism: A report for the ACCC, p.17 (2019).

[189] House of Lords (UK), *The future of investigative journalism* (2012), https://publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldcomuni/256/25602.htm (last visited Apr. 27, 2022).

[190] Charity Commission, *Read all about it: when can journalism be charitable?* (2020), https://charitycommission.blog.gov.uk/2020/01/27/read-all-about-it-when-can-journalism-be-charitable/ (last visited Apr. 27, 2022).

新聞報導機構成為慈善機構[191]。

在英國，註冊為慈善機構會帶來一系列好處，慈善機構有資格獲得各種形式的稅收減免，包括贈與稅、不動產稅等。慈善機構也不為利潤繳納營業所得稅或其他公司稅款，並可以由支援註冊慈善機構的資助組織取得相關的資助。Cairncross Review 指出，英國很少有新聞機構成功地註冊為慈善機構，但卻有許多智庫通過獲得教育機構資格而享有慈善地位[192]。根據慈善委員會的指導原則指出，「教育不必完全中立；它可以從普遍接受的立場開始，即某些事情是有益的。因此，慈善機構可以促進無爭議的觀點和評論」[193]。Cairncross Review 認為根據此一原則，新聞產業在符合某些標準下，應該可以被認定為是可註冊的慈善組織。不過慈善委員會認為，由於《2011 年慈善法》並未將新聞事業的發展列為慈善目的，新聞機構需要表明其新聞業是實現慈善目的的一種手段，如推動社區發展、藝術、文化、科學或人權。此外，新聞事業必須在其所開展的新聞工作與所設定的慈善目的之間建立明確的聯繫，才能成為可註冊的慈善組織[194]。

（二）對大型數位平臺之監理

英國競爭法主管機關為「競爭與市場管理局」（Competition and Markets Authority, CMA），其認為數位經濟下，有利數位平臺服務既有生態發展與競爭優勢，造就規模經濟及增加收益，亦可能產生新進業者難以進入市場的狀況。CMA 參考了哈佛大學教授 Jason Furman 團隊於 2019 年 3 月提出數位競爭建議報告[195]（Unlocking digital competition，又稱為 Furman 報告）後，制定了初步策略並逐步建立新的競爭監管體制。

---

191 Charity Commission, Charity registration decision: Public Interest News Foundation (2020), https://www.gov.uk/government/publications/charity-registration-decision-public-interest-news-foundation/charity-registration-decision-public-interest-news-foundation (last visited Apr. 27, 2022).

192 Charity Commission, Regulatory alert issue to charitable think tanks, (2018), https://www.gov.uk/government/news/regulatory-alert-issued-to-charitable-think-tanks (last visited Apr. 27, 2022).

193 Cairncross, *supra* note 183, at 86.

194 *Id.* at 99.

195 Jason Furman et al., *Unlocking digital competition: Report from the Digital Competition Expert Panel*, Mar. 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf (last visited Feb. 22, 2022).

1. 數位廣告收入是平臺鞏固優勢的關鍵

CMA 於 2020 年 7 月所發布之「線上平臺與數位廣告市場研究報告」[196]，即針對英國數位平臺與廣告市場做有充分之調查、研析。該研究首先對英國數位市場概況進行調查，瞭解社群媒體、搜尋服務等大型數位平臺服務於英國境內之市場占有率，以及其廣告收益之情形。

該份研究報告指出，英國 2019 年的廣告營收共有 142 億英鎊，其中搜尋廣告之營收為 73 億英鎊，市占率為達 51.4%，線上展示廣告之營收為 55 億英鎊，市占率為 38.7%；傳統報章雜誌的分類廣告的營收則僅有 14 億英鎊，市占率僅有 9.8%。其中，值得進一步關注的在於，數位廣告之營收有高達 8 成之營收為 Facebook、Google 等服務所掌握，可見得大型數位平臺服務之市場規模已不可同日而語，不僅於廣告市場具有高度之市場力，受惠其服務之網路效應，以及產品、服務生態系之優勢，影響力日漸強化[197]。

根據研究報告之數據指出，Google 過去 10 年占有英國搜尋服務高達 90%的使用流量，並於 2019 年掌握有英國搜尋廣告市場 90%之市占率，唯一之競爭對手則為微軟公司旗下的搜尋服務「Bing」；另一方面，Facebook 於 2019 年時握有英國顯示廣告市場 50%之市占率，為該市場最大之服務提供者[198]。

經營規模之大小，本非產業、競爭管制的重要考量因素，問題在於前述之市場內部是否擁有足夠之競爭，以及握有市場優勢地位之企業是否為維持其競爭力，而構築有難以克服之市場參進障礙，而導致市場缺乏創新，甚或導致服務價格上升，服務品質卻下降之爭議。

然而，兩大巨頭 Google 與 Meta 近年並未遭遇重大之挑戰，營運並呈現持續成長之趨勢，同時並衍生有破壞、抑制市場競爭之疑慮，構成市場進入障礙之主要因素為：

---

196 CMA, *Online platforms and digital advertising Market study final report*, July 01, 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020_.pdf (last visited May 22, 2022).

197 *Id.* at 16.

198 *Id.* at 19.

（1）網路效應與規模經濟

受惠於「網路效應」的支持，Facebook、Google 等數位平臺服務的使用者規模於近年持續提升，不僅強化了使用者之於服務的黏著性外，亦藉此發展週邊服務之生態系，進一步鞏固了其於數位廣告市場的領先地位。

然而，跨國大型數位平臺服務的持續發展，卻也因此構築了穩固的市場參進障礙，新進業者難以與之競爭之困境。以搜尋引擎服務為例，受惠於使用者規模的影響，Google 可以基於使用者行為之數據統計、分析，進一步改善其演算法之設計，以提供使用者更為精準的搜尋結果，並配合使用者偏好投放對應之搜尋廣告，而使得其他搜尋引擎服務難以與之競爭。

（2）裝置設定與消費者決策

受益於資通訊科技的快速發展，不僅使得行動裝置與應用服務的重要性持續上升，也使得各類型硬體裝置預先安裝之軟體、應用程式之影響力大增。基此，搜尋引擎與社群媒體服務藉此蒐集更為廣泛之使用者行為資料，以改善其個人化廣告推播、投放之服務，並進一步鞏固其使用者規模與影響力。

（3）使用者資料的不公平接取

在數位廣告產業中，Facebook 與 Google 兩大巨頭基於其服務與週邊服務生態系之使用者規模，因而可以廣泛蒐集使用者數據，使其競爭對手無法與之競爭，進而在英國市場掌握顯著之競爭優勢，卻也導致無法取得關鍵使用者數據之新進業者難以參進市場。以 Google 為例，該公司蒐集資料、數據之來源主要有三，其一，透過該公司旗下同時擁有行動裝置作業系統 Android；其二，透過其下之搜尋引擎、電子郵件、地圖等功能之使用者服務；其三，可透過於第三方網站、APP 服務設置之標籤（tag）、分析工具等途徑蒐集有關資料[199]。

基於前述市場概況研析可得知，Facebook、Google 於英國搜尋服務與社群媒體服務市場已具有高度之市占率，並因此掌握大量使用者偏好、數位足跡等關鍵行銷數據、資料，使其於數位廣告市場立於不敗之地，且由於廣

[199] *Id.* at 42.

告投放之演算法機制，以及資料蒐用行為都具有不透明之情形，故有影響數位廣告市場競爭秩序之潛在危機，也使得 CMA 必須研議對於數位平臺服務之競爭管制機制。

2. 提升大型數位平臺之競爭監管

承續前述發展脈絡，CMA 於 2020 年 12 月發布之「支持數位市場的競爭監管機制—數位市場工作小組之政策建議」[200]（A new pro competition regime for digital markets- Advice of the Digital Markets Taskforce），確立了新的競爭監管體制。英國會於既有的 CMA 下成立數位市場部門（Digital Market Unit, DMU），以專責處理網路平臺服務衍生之競爭議題，並規劃針對具有戰略市場地位（SMS）之數位平臺業者建置對應之監理機制。此外，擬授權 DMU 制定數位平臺之行為準則，以防免影響公平競爭的情況產生。

（1）具戰略地位數位平臺之評估標準

為評估數位平臺服務之市場地位，實有必要釐清企業之產品服務之特定市場行為（activity）是否具有重要且根深蒂固之市場力，故應評估該產品服務之替代程度，是否具有高度之不可替代性，或使用者轉移、使用其他服務時是否有成本過高之情形，進而構成市場參進或者擴張規模之障礙，導致整體市場創新、競爭能力下滑，而有損公共利益，有進一步管制之必要性。

依據數位市場工作小組之建議，應賦予 DMU 指定企業是否具有具戰略市場地位之權力，而具體考量或有以下 5 點：

A. 企業大小規模

該企業之產品服務，是否已達重要之市場規模，具體指標應包含：財務與非財務指標，前者如企業營收、市值等統計資料；後者如使用者數量、產品使用時間，以及促成交易之總體價值等指標。舉例而言，如特定產品服務已擁有相當之市占率，擁有龐大之用戶數量時，或可認定其已擁有相當之市場力量。

[200] CMA, *A new pro competition regime for digital markets- Advice of the Digital Markets Taskforce*, Dec. 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fce7567e90e07562f98286c/Digital_Taskforce_-_Advice.pdf.

B. 該企業所從事之商業行為，是否為連結消費者的重要通路

企業所提供之產品服務是否已成為連結消費者的重要閘道（gateway），具體實例如 Amazon 公司的電商平臺所提供之服務，係媒合產品製造商與消費者之重要中介者，故可視該平臺為重要之通路，扮演關鍵之市場機能、角色。

C. 該企業從事之特定行為，是否可促使企業擴張、保護其市場力

該企業所提供之產品服務是否有助於其延伸市場力至其他市場，並進一步鞏固、強化其所既有之市場力量、地位。舉例而言，例如當社群媒體服務兼營網路廣告、電子商務等服務時，受惠其服務之網路效應，其擁有龐大之使用者規模，故可能導致其市場力延伸至周邊市場，並藉此構築更為完整之產品服務生態系，同時鞏固其核心服務之市場領先地位。

D. 該企業是否可以透過制訂其產品服務生態系之運作規則，進一步影響更大範圍之市場參與者

企業於其自有的生態系統內及運作實務中，為許多其他的市場參與者制定遊戲規則，其單方面所設定遊戲規則將影響市場參與者的公司的決策，亦使中小企業的行為受到挑戰和改變，以防止對於該數位平臺企業受到重大損害。

E. 該產品服務所為之商業行為，已為市場帶來更廣泛之社會、文化之影響

由於搜尋引擎與社群媒體等服務涉及新聞內容與資訊的傳播、擴散，故可能涉及言論自由保障之範疇，故其營運實際上擁有高度之政治、文化影響力。

具體而言，若有企業遭到 DMU 指定具有戰略市場地位時，此一指定處分之效力為 5 年，並將附帶矯正措施。而就相關評估基準、程序安排之設計，英國數位市場工作小組亦建議 DMU 應制訂對應市場地位測試及評估指南，並且指南內容應考量以下三點：其一，該公司之年度營收；其二，該公司所從事商業行為之本質；最後，則為是否有其他部門監理單位更適合介入、處理所涉及之競爭規範。

有關營收標準之設計，應以英國境內之年度營收為主要標準，全球營收為輔，故其規劃為英國境內年度營收超過 10 億英鎊，同時須特別關注年度營收超過 25 億英鎊之業者，應具有相當之市場地位。然而，數位市場工作小組亦指出，不建議將年度營收直接列為法定標準，且該標準應不定期進行滾動修正，以保留一定之彈性，有效處理市場的潛在問題。

（2）影響競爭的行為

DMU 之任務應聚焦於數位產品/服務所衍生之數位行為，且具體之監理對象為平臺、線上平臺服務，其相關市場之部門則含括網路電商平臺、APP 商店、社群媒體平臺、網頁瀏覽器、線上搜尋引擎、作業系統及雲端運算服務等態樣。CMA 亦將擬定市場調查、市場力評估、處分、救濟等程序之執行準則，該準則之建立應以以下三大目標為基礎進行規劃：

A. 須符合公平交易（fair trading）原則：使用者須受到公平、無差別歧視之對待，並與具戰略市場地位業者於合理之商業模式下進行交易，以解決數位平臺業者所為之剝削行為。

B. 須遵守開放選擇（open choices）原則：使用者可以自由、無障礙之選擇由具戰略市場地位之業者，或其他企業所提供之同質性服務。

C. 信任與透明度（trust and transparency）原則：DMU 應確保具戰略市場地位之企業將提供使用者充分之資訊，以利使用者做出正確決定。

為確保 DMU 可以承擔前述之監理工作，數位市場工作小組建議應賦予 DMU 調查權，若經 6 個月之調查期間，認定有違法事實時即可發出違法通知，敘明違法事由外，並提供業者意見陳述之機會，以決定是否做出相應之處分，課予業者負擔矯正措施之義務，或處以對應之罰鍰。

3. 研議納入新聞議價規範

英國對於大型數位平臺之監管雖已完成規劃，惟仍待《數位競爭法》草案（Digital Competition Bill）之公布，始可知悉具體的細節。值得注意的是，針對大型數位平臺與新聞產業之間議價不平等情況，Cairncross Review 曾建議建立「行為準則」（codes of conduct），以重新平衡出版商和線上平臺之間

的關係，其認為「為了解決出版商和他們越來越依賴於推薦流量的數位平臺（如 Google 和 Facebook）之間的不平衡關係，對於數位平臺，監管機構可以在理解經濟與數位技術的前提下，制定行為準則與強制性的最低要求，以管理其與出版商之間的商業協議，作為出版商和數位平臺之間單獨談判的基礎。如果這些權力被證明是不夠的，政府應該採取更有力的措施[201]」。

（1）業界倡議

英國新聞媒體協會（The News Media Association）也呼籲在 DMU 新的競爭監管制度下，應效仿澳洲之相關立法例，提出英國版本之新聞媒體與數位平臺議價法制[202]。政府制定的行為準則將對推動流量和收入的演算法要求更多的透明度，以及讓新聞媒體對數位平臺上的展示內容有更多的控制權，以及更大限度地取得與用戶有關的互動資料[203]。

（2）CMA 與 Ofcom 之聯合建議報告

承續 Cairncross Review 的建議，即訂定「行為準則」作為各數位平臺與新聞出版業者之商業協議基礎原則，並據以限制數位平臺的單方恣意行為，CMA 與 Ofcom 進一步於 2022 年 5 月發布「大型數位平臺與新聞出版商新聞議價的行為準則建議報告」[204]，認為後續宜於 DMU 監管大型數位平臺競爭之架構上，擬定行為準則之具體要求。

A. 數位平臺對內容出版業者之不利影響

該報告廣泛諮詢了數位平臺業者、新聞出版業者及相關利害關係人之看法與實務情況，發現數位化的轉換讓傳統廣告商及新聞媒體的廣告收入大幅下降，其與消費者的接觸弱化且難以從產製的內容獲得收入回饋[205]。該

---

[201] Cairncross, *supra* note 183, at 10.

[202] *Whittingdale: Essential For DMU To Have Statutory Backing*, News Media Association, Feb. 24, 2022, http://www.newsmediauk.org/Latest/whittingdale-essential-for-dmu-to-have-statutory-backing (last visited Apr. 27, 2022).

[203] William Turvill, *Fleet Street confident new UK 'code of conduct' will soon force Google and Meta to pay for news*, PressGazette, Feb. 18, 2022, https://pressgazette.co.uk/uk-government-force-google-meta-pay-for-news/ (last visited Apr. 27, 2022).

[204] CMA & Ofcom, Platforms and content providers, including news publishers: Advice to DCMS on the application of a code of conduct, May 6, 2022, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1073411/Platforms_publishers_advice._A.pdf.

[205] *Id*. at 4-5.

報告明確列出新聞及其他內容出版商的三大擔憂，包括：

（A）**使用者注意力及廣告競爭劣勢**：大型數位平臺佔據優勢，如掌握使用者資料等；

（B）**依賴平臺的廣告中介服務**：內容出版商必須仰賴平臺的廣告分潤，再加上 Google 在數位廣告供應鏈中的強勢地位，形成不利態勢；

（C）**需要透過平臺進行導流**：依賴平臺託管內容並將流量帶回內容出版商自己的網站，是以內容在數位平臺上的呈現與品牌推廣對於流量的產生十分重要[206]。

上述前兩個問題已是 CMA 數位廣告市場研究的重點關注領域，且預計將透過新成立的 DMU 強化對大型數位平臺的競爭監管。但為了有效化解數位平臺對內容出版商的不利影響，該報告指出干預措施必須處理的項目應包括[207]：

（A）**演算法缺乏透明度**：平臺會使用演算法來分析消費者行為並評估向消費者展示的內容。內容出版商無法控制演算法，且即使是演算法的微小更改，可能會對內容出版商收到的流量產生重大影響，從而影響其收入。

（B）**有限的用戶參與資料訪問權限**：許多內容出版商認為他們別無選擇，只能將內容以託管方式發布在數位平臺上。此模式使得平臺可以全然控制相關內容互動資料，而內容出版商無法取得及驗證相關用戶資料，並影響內容出版商透過廣告將內容變現的能力。

（C）**有限的內容呈現及品牌的控制權限**：由於平臺控制內容及源頭的呈現，可能導致消費者不知道其原始來源，從而損害出版商的品牌。

（D）**內容的公平付費**：出版商擔心數位平臺利用其內容「搭便車」獲利，在使用內容來吸引用戶及產生廣告收入時，很少或幾乎不提供補償予內容出版商。

---

[206] *Id*. at 13.

[207] *Id*. at 7-8.

B. 建議方向

該報告認為在立法賦予權限後，DMU 應制定可執行的行為準則，據以要求數位平臺遵守，並確保對內容使用的公平補償，具體目標包含以下幾點[208]：

（A）解決對演算法透明度的擔憂；

（B）讓出版商適度控制其內容的展示及品牌呈現；

（C）推動數位平臺改進作法，確保與發布者就其託管的內容共享用戶資料；

（D）媒體公平議價機制：透過提供一個制度來確定出版商內容的公平財務條款，以糾正出版商和平臺之間談判議價能力的不平衡。

制定數位平臺行為準則之目的在於促進競爭，與過往事前管制的概念不同，其希望具戰略市場地位的數位平臺能負起責任，積極維護「公平交易」、「開放選擇」及「信任及透明度」之有效競爭市場[209]。

因此，內容出版商之間或出版商與平臺之間能夠有效競爭至關重要，例如演算法的使用及資料取得。行為準則能防範大型數位平臺濫用市場力量造成內容出版商的不利地位。例如[210]：

（A）大型數位平臺不應在演算法設計方面，採用歧視性條款或政策。行為準則可以明確規定具戰略市場地位的平臺應平等對待內容出版業者，除非有客觀合理的理由，始可採取差別待遇。

（B）行為準則應確保內容出版商能夠協商合理的條款，並可要求平臺開放選擇，如資料蒐集、內容呈現及內容歸屬等。若平臺拒絕出版商的提案，必須敘明理由。

（C）為達到公平交易，出版商有權因大型數位平臺使用其內容而獲得公平合理的補償。行為準則還可以規定 具戰略市場地位的數位平

[208] *Id*. at 4-5.

[209] *Id*. at 8.

[210] *Id*. at 9-10.

臺不應過度區分不同的發布者，例如大型或小型內容業者。值得注意的是，宜持續檢視大型數位平臺提供的條款是否公平合理。

（D）行為準則宜設定公平補償談判機制，但不需要監管機構直接設定價格，但如果無法達成公平談判，監管機構仍有必要介入。該報告建議在行為準則制定之前，可先與業界討論，以確實符合實務需求。

（E）鼓勵措施勝於執法，若非必要則無需行政力介入。可導入強制仲裁機制，對於協商未果，亦可強制要求平臺支付合理的補償金。

綜上所述，該行為準則的適用對象為 DMU 指定之具戰略市場地位的數位平臺，故仍待英國立法通過後，才會正式確定監管機關，並啟動後續的指定作業及行為準則的制定。

三、對廣電新聞之適用程度與範圍

根據英國相關的報告，新聞產業中受到數位平臺影響較大者可能仍限於傳統的印刷報紙出版商，廣播與電視頻道新聞媒體的市場似乎並未受到很大的衝擊。由目前 CMA 之相關動態來看，英國現階段對於新聞媒體與數位平臺之關係，更為重視由於大型數位平臺之市場主導地位，Meta 和 Google 可以有更為強勢的商業條款談判力。包括其是否為出現在其平臺上的新聞支付費用及支付數額，其演算法對哪些新聞來源排名最高，以及向內容發行者提供了多少通知來更改這些演算法。

觀察英國立法策略，其有意先確立數位平臺監管的權限，故 CMA 目前正積極推動數位廣告市場的改革與相關法制框架的建立，其次為強化新聞媒體之公平議價，透過行為準則拘束大型數位平臺，以共律方式迫使其平等地與內容出版者進行協商，進而解決英國新聞媒體(包括平面與廣電，甚至是一般內容提供商)與大型數位平臺間的爭端。

申言之，待英國《數位市場、競爭及消費者保護法》(Digital Markets, Competition and Consumer Bill）草案[211]立法通過後，大型數位平臺應符合英國競爭主管機關擬定的行為準則，參照前述 CMA 與 Ofcom 於 2022 年 5 月發布的「大型數位平臺與新聞出版商新聞議價的行為準則建議報告」，此行為準則應包括解決演算法透明度的擔憂、讓出版商適度控制其內容之展示及品牌呈現、共享用戶資料，以及遵守媒體公平議價機制等。

惟英國政府現階段僅提出概略構想，未能知悉適用媒體公平議價機制之新聞出版商資格。鑒於英國新聞媒體多依賴大型數位平臺觸及網路大眾，又此議價機制在於確保公平付費及合理補償，推估將廣納多數新聞出版商，其中亦可能包括廣電新聞媒體業者。換句話說，新聞媒體如有數位廣告上之相關爭議者，如廣告分潤制度有不公平疑慮，皆可循該草案之機制進行處理，並不區分媒體的技術類別或是否領有執照。

[211] 英國政府預計 2023 年春季才會提出正式草案，故現階段《數位市場、競爭及消費者保護法》草案名稱僅為暫定。 *See* Hayden Dunnett, *UK Government Update on Digital Markets, Competition and Consumer Bill*, ASHRST (2022/11/22), https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/uk-government-update-on-digital-markets-competition-and-consumer-bill/ (last visited Jan. 10, 2023).

四、小結與法制政策借鏡

英國自 2018 年起已正視到數位平臺對新聞產業造成之負面影響，並依循 Cairncross Review 的建議多方進行中，以健全新聞媒體產業之永續經營，以及相關之數位平臺監管及數位廣告市場的公平競爭。

（一）促進新聞議價

英國政府對於新聞媒體與數位平臺之議價發展，首先確保新聞媒體與出版商之生存，接著是建構促進新聞議價之基礎規範。對於前者，英國政府已規劃將傳統出版社之數位出版品，給予營業稅之免徵或個人所得稅之扣抵，透過兩種方式幫助出版業渡過低潮期。

後者新聞議價方面，由於新聞媒體與國際數位平臺之間議價地位不對等之現況，勢必需要創設第三方介入監管機制，以確保新聞議價能有效進行。英國已規劃監管機關的介入角色，能針對大型數位平臺，即符合「具有戰略市場地位」要件之事業，制定媒體議價行為準則及談判框架，並加以監控。惟此模式涉及立法之前提，即需要通過新的競爭監管法制，再由數位競爭主管機關確定適用「具有戰略市場地位」之事業，才能接續個別的媒體議價之進行。

英國新聞議價模式雖然法制政策方向已確立，但由於仍待新法的通過，短期內暫未能有突破性發展。此外，代表公權力之監管機關在新聞議價之商業談判中是否能發揮助益，後續值得我國觀察與借鏡。

（二）數位平臺之監管

除了前述對於新聞或出版內容使用之報酬協商之外，數位廣告的點擊觀看與分潤、使用者資料、虛假內容管理等亦是英國政府對於數位平臺監管之關注重點。

首先，預計成立之數位市場部門（DMU），將被授權專責處理數位平臺服務衍生之競爭議題，即涵蓋數位廣告市場之監管、使用者資料之蒐集與使用，以及演算法推送內容之狀況。DMU 得基於維護「公平交易」、「開放選擇」及「信任及透明度」之有效競爭市場，制定可執行的行為準則，據以要

求數位平臺遵守。

由於數位平臺持續帶來破壞式創新，其商業模式可隨產業環境而彈性調整，公部門執法可能無法及時因應商業行動的變動，是以英國採取由專門的數位主管機關管理數位平臺的全方面的運作，並未限制特定市場或業別，此管理模式可為我國借鏡。

其次，針對具有大量英國使用者之社群媒體或搜尋引擎，需要課予業者積極管理平臺內容之責任。是以，英國另外提出全面性的《線上安全法》草案（Online Safety Bill），藉以概括拘束數位平臺管理違法及有害的線上內容，如：網路霸凌、暴力或自殘行為，甚至是對於疫情散布反疫苗的誤導性資訊等　。

《線上安全法》草案納管之服務主要有兩大態樣，即「使用者對使用者服務」、「搜尋服務」兩大類型，且該服務須於英國境內具有龐大之使用者數量，或英國為該服務的重點市場，或唯一之市場。申言之，此兩類之大型平臺業者必須遵守高密度的管制，且主動向 Ofcom 登記，服務提供者於登記時須載明服務名稱，並說明所提供服務之商業型態與營運模式等內容。

英國《線上安全法》草案對於內容管理的要求，可間接改善平臺上虛假或有害資訊的傳播，進而促進新聞正確性。我國可參考英國數位平臺公平競爭與內容管理二元立法模式，完整保障產業與使用者之權益。

第六節　日本

一、數位平臺對新聞產業影響之趨勢

近年來，日本消費者傾向於透過網際網路免費獲取大部分資訊內容，尤其是新聞內容，對於各種媒體，以及媒體公司之間的商業環境帶來了重大變化。根據總務省情報通信政策研究所每年例行的「資訊與通信媒體使用時間與信息行為研究」調查(情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査)，文字新聞服務中「紙質報紙」的使用率在平成 26 年(2014 年)占 62.8%，但在令和 2 年(2020 年)下降至 43.7%；透過入口網站(如雅虎新聞、谷歌新聞等）取得新聞內容的使用率一直在上升，從 2014 年的 54.5%上升到 2020 年的 72.2%。此外，利用社群媒體新聞發布服務（如 LINE NEWS 等）的使用率從 9.5%，增加到 46.9%，以及策展服務（キュレーションサービス，Curration Service）的比率從亦從 5.6%上升到 19.3%，可見數位平臺服務和新聞應用正在普及[212]。

表 6：日本文字新聞使用趨勢

	印刷報紙(紙の新聞)	付費新聞網站(新聞社の有料ニュースサイト)	免費新聞網站(新聞社の無料ニュースサイト)	入口網站新聞服務(ポータルサイトによるニュース配信)	社群媒體新聞服務(ソーシャルメディアによるニュース配信)	策展服務(キュレーション サービス)
2020	43.7%	4.1%	13.4%	72.2%	46.9%	19.3%
2019	49.2%	2.7%	12.1%	67.1%	44.1%	16.9%
2018	50.7%	2.5%	12.4%	66.3%	38.7%	16.0%
2017	53.8%	3.2%	9.9%	62.3%	33.9%	9.7%
2016	56.3%	2.8%	8.5%	60.4%	32.5%	8.9%
2015	61.5%	3.2%	9.9%	59.1%	14.2%	8.1%
2014	62.8%	2.5%	9.2%	54.5%	9.5%	5.6%

資料來源：総務省情報通信政策研究所，本研究整理繪製

[212] 總務省，〈令和 2 年度 情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査〉，2021/08/25，https://www.soumu.go.jp/main_content/000765258.pdf（最後瀏覽日：2022/04/27），頁 70。

隨著數位廣告交易的增長，媒體企業已經逐漸將傳統的廣告業務，替換為數位平臺運營商中介的廣告交易收入，以及數位平臺運營商透過內容賺取的廣告收入，其利潤結構已經有重大改變，從全收入轉變成為進行「收入分潤」。因此，數位平臺運營商的廣告業務對媒體企業的業務影響很大，特別是像新聞產業，對社會和經濟有重要的影響。

2019 年日本的總廣告費用為 69,381 億日元，其中，數位廣告費用為 21,048 億日元，首次超過電視廣告費用。另一方面，四大傳統媒體（電視、廣播、報紙、雜誌）的廣告費用總額為 26,094 億日元。傳統媒體的廣告費用收入與去年大致持平，但總額比例則相對下降。從各媒體廣告費用占總廣告費用的構成比例來看，數位廣告費用自 2014 年以來以每年兩位數的速度持續增長，在比例上升的同時，媒體廣告費用的比例在逐漸下降。毋庸置疑，數位廣告收入對於以數位內容為主營業務的媒體公司來說，是重要的收入來源，但隨著社會數位化，傳統內容（報紙文章等）已在網際網路上出現，隨著內容的流通和瀏覽，在現有媒體中，數位廣告收入之重要性也在增加[213]。

根據日本新聞協會所提出之意見，其認為在數位廣告市場，大型平臺寡頭壟斷正在發展，競爭環境以及交易條件的透明度和公平性令人擔憂，而數位廣告市場的不透明交易可能會影響良好新聞的基礎。在數位廣告中，各種業務以垂直整合的方式存在於廣告主和新聞媒體公司之間，實際的交易過程難以得知。因此，數位廣告如何曝光、金額是否合理、廣告交易是否公平等議題，新聞媒體公司和廣告商皆認為頗有爭議，在市場寡頭壟斷和數據資料壟斷之背景下，交易的結構變成黑盒子的情況是目前大型數位平臺的共通問題[214]。

另方面，搜尋引擎演算法的問題也對新聞媒體產業有重大的影響，例如報紙附屬網站上的醫學文章是經過專業記者進行各種採訪後進行嚴格之內部檢查程序後，才會進行發表，其內容符合 Google 搜尋演算法中強調的「專

[213] Secretariat of the Headquarters for Digital Market Competition Cabinet Secretariat, *Evaluation of Competition in the Digital Advertising Market Final Report : Summary*, Apr. 27, 2021, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/pdf_e/documents_210427.pdf (last visited May 24, 2022), at 1.

[214] デジタル市場競争会議，〈デジタル市場競争会議ワーキンググループ（第５回） 議事録〉，2019/11/26，https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi_wg/dai5/gijiroku.pdf （最後瀏覽日：2022 年 4 月 27 日）。

業性」、「權威性」、「可靠性」，但卻常無故產生搜尋排名下降的情況，且其原因亦不得而知。簡言之，演算法之透明度與其價值判斷等運作方式，均會對新聞內容之流通造成影響，長期亦會對社會產生重大之影響[215]。

二、因應數位平臺對新聞產業影響之法制政策

2019 年，日本政府為了在全球瞬息萬變的數位市場中促進競爭和創新，以迅速有效地實施競爭政策，因此在內閣中設立跨部會的數位市場競爭總部（デジタル市場競争本部），負責數位市場的評估、規劃和制定競爭政策、以及與國內外相關機構進行協調[216]。

同年，即提出《數位平臺交易透明化法案》（デジタル・プラットフォーマー取引透明化法案），並於 2020 年完成《提升特定數位平臺透明公正法》（特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律）之立法，並於 2021 年 2 月正式施行。其最主要的目的在於使受該法指定的數位平臺營運商，確保其與其他商業用戶之間交易的公平與透明；雖與前述歐美的立法目的雷同，但日本採取不同的執法策略，其要求數位平臺應採取積極的自律以提高透明度和公平性，以減少國家參與和監管。

（一）《提升特定數位平臺透明公正法》

經產省於 2021 年 1 月 26 日公布「關於提升特定數位平臺透明度和公平性的法第四條第一項規定之業務分類與規模政令」（特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律第四条第一項の事業の区分及び規模を定める政令，政令第十七号）（下稱「政令」），以事業內容與營業規模做區分，「特定數位平臺提供者」基本上有兩類：（1）事業內容為綜合網路商城且於國內銷售總額 3,000 億日圓以上；（2）事業內容為應用程式商店 App Store 且於國內銷售總額 2,000 億日圓以上[217]。

---

[215] 同上註。

[216] デジタル市場競争本部事務局，〈デジタル市場競争会議〉，https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi/index.html （最後瀏覽日：2022 年 12 月 5 日）。

[217] 経済産業省，〈「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律第四条第一項の事業の区分及び規模を定める政令」及び「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性

基於此政令公布的標準，日本經產省於 2021 年 4 月 1 日首波公告符合的綜合網路商城及 AppStore 業者名單[218]。前者為年銷售額 3,000 億日幣以上之購物平臺，包括亞馬遜、樂天與雅虎；後者為年銷售額 2,000 億日幣以上之應用軟體商店，包括蘋果 App Store 及 Google 的 Google Play。

表 7：特定數位平臺提供者指定業者名單

事業內容類型	受指定之業者	受指定之平臺
綜合網路商城（國內銷售總額 3,000 億日圓以上）	亞馬遜日本有限責任公司	Amazon.co.jp
	樂天集團有限公司	樂天
	雅虎日本公司	Yahoo!購物
應用程式商店 App Store（國內銷售總額 2,000 億日圓以上）	蘋果公司和 iTunes Co., Ltd.	App Store 應用商店
	Google LLC	Google Play 商店

資料來源：日本经济産業省；本研究整理繪製

另外，2021 年 4 月的「數位廣告市場競爭評估期末報告」及同年 6 月的內閣決議，確定將數位廣告市場列入《提升特定數位平臺透明公正法》之適用對象，原先預計於 2022 年 9 月指定適用業者[219]，後延至同年 10 月 3 日公告，詳後說明。

依據此一法律，在被指定為特定平臺後，該平臺必須揭露其交易條件和相關交易資訊，並建立爭端解決機制。被指定之數位平臺提供者須負擔之義務如下。

の向上に関する法律の施行期日を定める政令」が閣議決定されました〉，2021/01/26，https://www.meti.go.jp/press/2020/01/20210126002/20210126002.html （最後瀏覽日：2022/02/23）。

[218] 経済産業省，〈「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律」の規制対象となる事業者を指定しました〉，2021/04/01，https://www.meti.go.jp/press/2021/04/20210401003/20210401003.html（最後瀏覽日：2022 年 6 月 21 日）。

[219] 経済産業省，〈デジタルプラットフォーム取引透明化法の対象追加〉，2021/07，https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi_wg/dai24/siryou1.pdf （最後瀏覽日：2022 年 6 月 21 日）。

1. 公開資訊的義務[220]

（1）對於「企業用戶」

對於「使用數位平臺提供商品或服務的業者」（以下簡稱「企業用戶」），被指定之數位平臺須公開的資訊如下[221]：

A. 拒絕企業用戶使用數位平臺時，須公開說明拒絕的理由及判斷基準：數位平臺本身有自由交易權力，本來就可以自行決定要與誰交易、要交易什麼產品、以什麼方式進行。針對進行不當販售的企業用戶，視情況平臺可能會被要求須主動停止其帳號使用等中止交易的作為。另一方面，若因數位平臺有自家公司或關聯企業提供相同或近似之產品，而要求將與該產品屬於競爭關係的其他產品下架時，則可能屬於《獨占禁止法》（独占禁止法）第 2 條第 9 項關於不正當交易方法的內容之一。因此，需要公開說明在什麼狀況下會拒絕企業用戶使用數位平臺。

B. 限制必須使用數位平臺內建之支付服務時，須公開相關內容及理由：例如數位平臺要求企業用戶須使用自家公司指定的結帳服務。此種狀況有可能是數位平臺為了提供第三方支付服務（確認產品順利送達後再完成付款的服務）而要求，具合理性理由。不過，也有可能企業用戶過去使用的結帳服務明明沒什麼問題，但數位平臺卻要求綁定使用手續費較高的自家結帳服務，如此則有違反《獨占禁止法》中關於綁定販售或有附帶條件交易之疑慮，因此需要公開告示。

C. 決定銷售排名時之主要事項（若支付廣告宣傳費會影響排名則需要公告）：主要是因為排名對於企業用戶具有較大的影響力，會左右其銷售動向。因此，排名的計算方式及實際計算雖然可由數位平臺自由制定，但其制定之規則須具有足夠的透明性且為公正的內容。尤其是對於那些有支付廣告宣傳費的企業用戶，由於平臺可能會以外部不清楚的方式給予其特別待遇，造成不公正的狀況，因此為了兼顧這些問題，要求平臺須公開說明。

---

220 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 5 條。

221 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 5 條第 2 項第 1 款。

D. 數位平臺提供者取得銷售資料時的內容與條件、銷售資料提供給該企業用戶及其他企業用戶時的取得方法及條件：公開何者取得了銷售資料，然而銷售資料原本應歸屬於企業用戶。但視數位平臺方針，也有平臺不提供銷售資料等顧客資訊給企業用戶。因此數位平臺如果能事先公開告知不公開顧客資訊，後續也可以迴避因雙方認知落差造成的糾紛。比較會造成問題的是數位平臺本身或其相關企業透過運用銷售資料促銷自家產品，這樣的行為也有觸犯《獨占禁止法》的問題。

E. 企業用戶的客訴及協議申請方式：需要明確告知企業用戶當發生客訴及爭議時的聯絡窗口。

（2）對於「一般用戶」

即對買家，須公開的資訊如下[222]：

A. 決定排名時之主要事項（若支付廣告宣傳費會有所影響時，則須說明清楚）：比照數位平臺對提供產品的賣家之公開義務，同樣內容也適用一般用戶。尤其是當一般用戶因為相信高評價而購買的產品，也有可能是因為企業用戶支付了廣告宣傳費而得到的特別待遇，因此需要將這些條件都公開說明。

B. 數位平臺提供一般用戶之搜尋、瀏覽及購買紀錄的狀況及條件等：購買紀錄的部分，對於數位平臺而言，一般用戶的瀏覽紀錄與購買紀錄是增加平臺競爭力的主要來源。但就日本公正取引委員會（Japan Fair Trade Commission, JFTC）的見解來看，數位平臺有可能不當取得用戶購買資訊等個資，就《獨占禁止法》而言，平臺具有可濫用資料的優勢。本法的用意是為了避免平臺觸犯《獨占禁止法》的問題，要求數位平臺適當地事先公開相關內容。

[222] 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 2 條第 4 項及第 5 條第 2 項第 2 款。

（3）數位平臺提供者如對企業用戶，有以下行為時，有公開之義務[223]

A. 未依照事先訂定之提供條件進行交易時的內容及理由；

B. 拒絕讓持續使用的企業用戶繼續使用數位平臺服務時，數位平臺必須說明內容及理由（本項屬於個案式影響企業用戶權益之情形）。

（4）數位平臺在進行一些重大行為時，有事先公開的義務[224]

A. 變更數位平臺提供條件時的內容及理由；

B. 全面拒絕持續使用的企業用戶繼續使用數位平臺服務時的原因及理由（本項屬於通案式之數位平臺政策變更而影響全部企業用戶權益之情形）。

若數位平臺提供者未遵守上述之公開義務，經濟產業大臣可先勸導數位平臺應該公開，若勸阻無效，則可進一步發出處置命令[225]。經濟產業大臣就一定情況下須與總務大臣進行協議[226]。另外，若已勸導或執行命令，則須將相關背景與原委公開[227]。

2. 特定數位平臺應採取之措施

為了讓數位平臺與企業用戶互相理解，該法規定了「特定數位平臺」應採取的措施，以建立公平的程序和制度[228]。經濟產業大臣基於前項規定，要求特定數位平臺提供者採取適當措施之際，為了確保該措施適當有效，須制定必要的指導方針，指導方針中內容如下[229]：

（1）促進指定之數位平臺與企業用戶之間相互理解之基本事項；

（2）為了讓數位平臺公正提供服務所需的體制與程序之整頓；

---

223 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 5 條第 3 項第 1 款。

224 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 5 條第 4 項。

225 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 6 條第 1 項、第 4 項。

226 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 6 條第 2 項、第 5 項。

227 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 6 條第 3 項、第 6 項。

228 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 7 條第 1 項。

229 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 6 條第 3 項、第 6 項。

（3）整頓解決企業用戶處理客訴及解決糾紛的體制與程序；

（4）數位平臺須選任國內管理人員，以促進企業用戶與數位平臺間之密切聯絡；

（5）充分考量企業用戶的意見所需之措施。

此指導方針主要是為了預防特定數位平臺與企業用戶間的認知落差而制定的措施，最重要的目的為解決上述第三項糾紛的措施。亦即，特定數位平臺若未採取必要措施，經濟產業大臣可勸導其改進[230]。

（二）數位平臺主管機關權限與角色

至於主管機關介入特定數位平臺營運的作法，在本法中亦有列舉相關機制，包括：

1. 每年評估特定數位平臺提供者繳交之營運報告書

特定數位平臺提供者每個年度都需要向經濟產業大臣報告事業概要、客訴處理及糾紛解決內容、包括公開狀況、以及為了促進與企業用戶間之互相理解而執行的措施[231]。經濟產業大臣則須在商業夥伴、消費者和學術界的參與下，對特定數位平臺的運營情況進行審查，評估該平臺之透明性與公正性，並將結果公布於眾[232]。

此外，用戶（企業用戶與一般用戶）若認定數位平臺並未公開交易條件，或者並沒有採取能讓平臺與企業用戶互相理解的措施時，則可向經濟產業大臣要求執行適當的措施[233]。

[230] 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 6 條第 1 項、第 4 項。

[231] 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 9 條第 1 項。

[232] 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 9 條第 2 項、第 4 項至第 6 項。

[233] 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 10 條。

2. 經濟產業大臣要求提交報告與檢查

經濟產業大臣可基於特定事項，向特定數位平臺要求提交報告，並至數位平臺的公司所在地會勘，檢查數位平臺的帳務與其他相關物件[234]。可行使這些權限的情形為：

（1）需要指定特定數位平臺[235]、及取消指定時，即數位平臺規模不符政令規定的標準或因平臺事業停止而取消[236]。

（2）因特定數位平臺未依法規定公開須公開的事項，進行勸導時[237]。

（3）為了促進互相理解而勸導採取必要措施時[238]。

（4）特定數位平臺依第 10 條提出申請，但造成用戶不利的處置，勸導數位平臺撤銷造成用戶不利條件時[239]。

3. 向公正取引委員會申請採取措施

經濟產業大臣若認定特定數位平臺有妨礙透明性與公正性行為，且違反日本《獨占禁止法》時，可向公取委（JFTC）要求採取適切的措施。若平臺已對多數企業用戶進行不當行為，造成企業用戶不利程度較嚴重時，則務必要求平臺執行相關措施[240]。

（三）數位廣告市場之納管與媒體公平協商監督

2021 年 4 月日本內閣官房的數位市場競爭總部公布的「數位廣告市場競爭評估期末報告」，針對數位廣告市場有詳盡的調查與分析，報告顯示日本數位廣告費用逐年增長，在 2019 年超越電視媒體廣告費用；以整體廣告費用佔比觀之，數位廣告的花費約占 36%，電視媒體廣告的花費約為 27%、

234 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 12 條第 1 項、第 2 項。

235 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 4 條第 1 項。

236 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 11 條。

237 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 6 條第 1 項、第 4 項。

238 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 8 條第 1 項。

239 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 10 條第 3 項。

240 日本《提升特定數位平臺透明公正法》第 12 條。

報紙廣告則占 5%[241]。

數位廣告市場的競爭結構與趨勢將走向透過搜尋、社群網路服務（SNS）、網站、應用程式來吸引客戶，然後將客戶「傳送」至廣告商（商店）或應用程式，以進行購買。其間，在吸引客戶階段需要透過個人資料的處理，始得精準行銷。惟受限於個人資料保護法規禁止第三方 cookies 等追蹤數據的限制，將會影響數位廣告市場的運作。此外，掌握使用者資料的平臺會讓競爭差距擴大[242]。是以，宜透過《提升特定數位平臺透明公正法》事前監管大型數位平臺潛在影響競爭的行為，並以共律方式促進數位廣告市場有效競爭。

1. 數位廣告市場中納管之平臺

「數位廣告市場競爭評估期末報告」將數位廣告市場中的平臺分為四種類型：

（1）類型 1：廣告仲介型數位平臺—供給端

媒體出版商欲提供自己所擁有的廣告空間，數位平臺能協助整合相關資訊並促成廣告空間媒合服務。

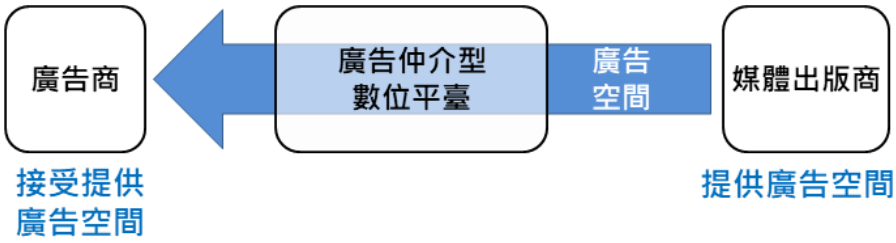


圖 12：廣告仲介型數位平臺—供給端示意
資料來源：日本經產省，本研究整理繪製

（2）類型 2：廣告仲介型數位平臺—需求端

廣告商欲提供自己所擁有的廣告內容，數位平臺能協助整合相關資訊並促成廣告空間媒合服務。

---

[241] Secretariat of the Headquarters for Digital Market Competition Cabinet Secretariat, *Evaluation of Competition in the Digital Advertising Market Final Report : Summary*, Apr. 27, 2021, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/pdf_e/documents_210427.pdf (last visited Sep. 14, 2022), at 1.

[242] *Id*. at 16.

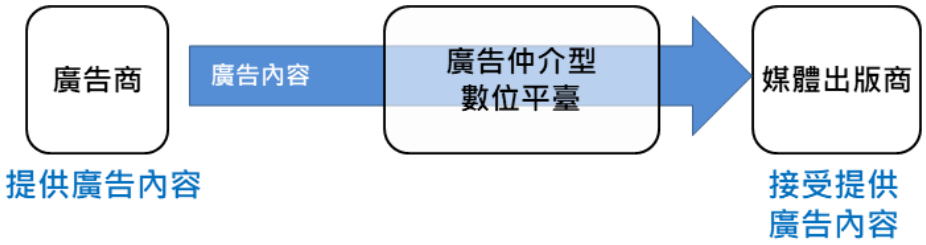


圖 13：廣告仲介型數位平臺—需求端示意
資料來源：日本經產省，本研究整理繪製

（3）類型 3：媒體整合型數位平臺

廣告商欲發布自己產品的廣告、消費者欲使用搜尋服務及社群媒體（Social Networking Services, SNS），兩者連結後，促成提供成為廣告產品的服務。

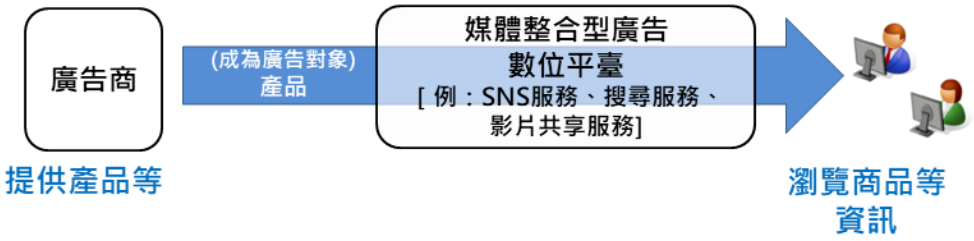


圖 14：媒體整合型數位平臺示意
資料來源：日本經產省，本研究整理繪製

（4）類型 4：線上搜尋服務

希望藉由搜尋結果曝光，引發消費者與平臺交易之效果，故網站營運商利用搜尋引擎與欲使用搜尋服務的消費者連結後，即促成網站營運商提供產品等服務。

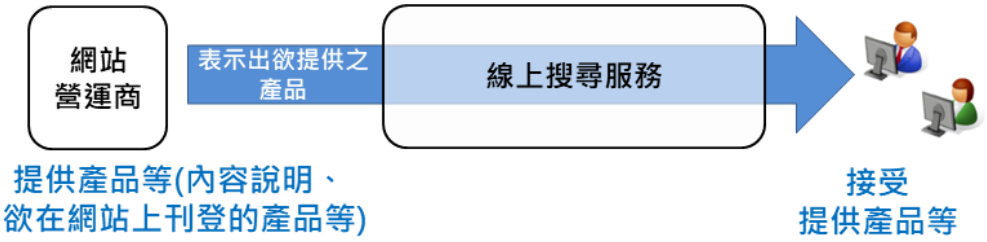


圖 15：線上搜尋服務示意
資料來源：日本經產省，本研究整理繪製

《提升特定數位平臺透明公正法》對於適用對象之標準限縮在最低要求範圍內，也就是說，對於數位廣告市場的競爭監管，只有多數廣告商及媒體出版商認為別無選擇、只能使用的大型平臺業者才會成為納管對象。因此，在跨部會商討決議後，日本數位廣告市場指定之特定平臺業者僅納入類型 1 至類型 3 的數位平臺，並排除納管類型 4 之數位平臺。同時，業者必須具有一定規模，此衡量標準為日本境內的銷售總額[243]（如下表）。

表 8：日本數位廣告市場之特定數位平臺適用標準

業別	事業規模準則 （數位平臺總交易額）
廣告仲介型數位平臺 ＊「期末報告」中的類型 1 及類型 2	媒體出版商等通過數位平臺向廣告商等銷售廣告空間所獲得之總金額 （國內銷售額 500 億日元以上）
媒體整合型數位平臺 ＊「期末報告」中的類型 3	廣告商等為刊登廣告而支付給數位平臺之費用總額 （國內銷售額 1,000 億日元以上）

資料來源：日本經產省，本研究整理繪製

根據上述適用對象之標準，日本經產省於 2022 年 10 月 3 日公布指定的數位廣告業者，包括 Google、Meta 及 Yahoo，說明如下表。

表 9：日本數位廣告市場之指定平臺提供者

業別	指定事業	監管業務
廣告仲介型數位平臺 ＊「期末報告」中的類型 1 及類型 2	Google LLC	為廣告商提供的廣告刊登服務，其業務是透過「Google Ads」、「Display & Video 360」等，在使用 AdMob、Adsense 之媒體所有者的廣告空間中展示廣告

[243] 経済産業省，〈「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律第四条第一項の事業の区分及び規模を定める政令の一部を改正する政令」が閣議決定されました〉，2022/07/05，https://www.meti.go.jp/press/2022/07/20220705002/20220705002.html（最後瀏覽日：2022 年 9 月 13 日）。

媒體整合型數位平臺 ＊「期末報告」中的類型 3	Google LLC	為廣告商提供的廣告刊登服務，透過「Google Ads」、「Display & Video 360」等在 Google 搜尋引擎（Google Search）或 YouTube 上展示廣告的業務
	Meta Platforms, Inc.	為廣告商提供的廣告刊登服務，透過「Facebook Ads」在 Facebook（包括 Messenger）或 Istagram 上展示廣告的業務
	ヤフー株式会社（Yahoo）	為廣告商提供的廣告刊登服務，透過「Yahoo! Ads」在 Yahoo! Japan（包括 Yahoo! Search）上展示廣告的業務

資料來源：日本經產省，本研究整理繪製

2. 特定數位平臺之義務

針對數位廣告市場之特定數位平臺的相關義務規範[244]，說明如下。

（1）公開資訊的義務

A. 是否能取得判定不實廣告之基準與結果等資訊，如可取得時，提供其資訊內容及方法、條件，以及無法取得時其理由。

B. 是否能取得有關品牌安全與廣告可見度之發布結果等資訊，如可取得時提供其資訊內容及方法、條件，以及無法取得時其理由。

C. 有關廣告投放結果之第三方檢測工具其存取點（アクセスポイント）及連接條件，與無法連接時之理由。

D. 是否能取得廣告之反應數據（觀看數據），如可取得時，提供其資訊

[244] 経済産業省，〈デジタルプラットフォーム取引透明化法の対象追加（デジタル広告市場）について②〉，頁 7-12（2022）。

內容及方法。

E. 當與廣告商及媒體出版商合作時，數位平臺業者自廣告商、媒體出版商等處取得及使用之資料內容，與其取得、使用之相關條款（其使用範圍）。

F. 可能與公司利益發生衝突或給自家公司特殊待遇之交易管理方法及管理機制。

G. 對商業活動施加某些限制（第三方服務之使用限制、賦予與平臺營運商交易時的單方條款等）時，其內容及理由。

（2）數位廣告市場競爭維護之追加義務

A. 整合制度以確保提供公平的服務予平臺交易對象

（A）變更交易條款等行為前，應進行適切的評估並考慮交易對象之利益後再採取適當措施。例如，系統變更、規則變更、事業活動受限時，宜考量廣告商、媒體出版商等的可預見性，並應思考此類行為對廣告商、媒體出版商造成的影響，並採取適當措施。

（B）發生個人行為時，應於一貫性、公平性的判斷下建立適切的計畫。例如，為回應廣告商等之請求，對要求連接之第三方檢測工具等供應商，應確保在合理範圍內維持高度透明性，採取適當措施。

（C）應建立適切的計畫以主動提升特定數位平臺的公平性。例如，為防止廣告商、媒體出版商等之利益因公司利益衝突或優惠待遇受到不合理的損害，若可能發生公司利益衝突或優惠待遇的交易，應特定、分類可能發生利益衝突及優惠待遇之交易，並制定其管理方式及管理機制之方針，同時依其必要性加以公開。

B. 處理投訴、解決紛爭之機制

（A）建立計畫以妥善且迅速地處理、解決引發投訴紛爭之事件。例如，妥善對應廣告商、媒體出版商等因系統變更、規則變更、事業活動受限所產生之投訴或詢問。

（B）針對投訴、紛爭議題，建立計畫改善特定數位平臺之營運。例如，

妥善對應廣告商、媒體出版商等因系統變更、規則變更、事業活動受限，所產生之合理意見或期望。跨國公司不可用全球一致政策回應，必須依實際狀況檢討，並視情況採取特別因應措施。

C. 指派國內專責窗口

（A）指派一位人士（國內專責窗口）於國內執行必要業務管理，以便與相關人員保持密切聯繫。

（B）國內專責窗口應建立計畫，包含能夠管理與相關人員的交流，及透過交流進行改善營運狀況之相關調整。

D. 充分考量交易對象的意見與其他情況之必要處置

（A）建立計畫以理解交易對象之意見及其他情況。例如，因應廣告商、媒體出版商等提出有關數位廣告品質問題的投訴或詢問；以業界身份積極主動地參與應對策略，進而改善數位廣告品質問題之整體狀況（包括改善相關人員的認知）；消費者之興趣、嗜好等情報是否反應於廣告上之觀看數據，為廣告商所期望，故應採取適當措施以促進該廣告商等之間互相理解。

（B）將上述意見等作為改善特定數位平臺營運之開端，以建立有效利用的計畫。例如，積極聆聽廣告商、媒體出版商等對於數位廣告品質問題的意見，同時改善提供數位平臺有關之營運；為加強廣告商、媒體出版商等的理解，提供適切的資訊或採取妥善的措施。

（C）對廣告仲介型平臺之一般用戶（廣告商方面），提前通知變更條款、通知交易拒絕之理由等。

三、對廣電新聞之適用程度與範圍

針對日本法制的適用對象與範圍，由於目前數位廣告市場已確定納入《提升特定數位平臺透明公正法》所指定之對象，於數位廣告市場佔據鰲頭的 Google 及 Meta 等，即成為經濟產業省指定之特定數位平臺，並依據《提升特定數位平臺透明公正法》規定，被指定之數位平臺應每年向經濟產業大臣報告事業概要、客訴處理及糾紛解決內容、包括公開狀況、以及為了促進與企業用戶間之互相理解而執行的措施。

在數位廣告市場方面，指定的數位平臺必須向新聞媒體等企業用戶，提供公平且友善的服務，包括說明自廣告商、媒體出版商等處取得及使用之資料內容及使用範圍；妥善對應廣告商、媒體出版商等因系統變更、規則變更、事業活動受限所產生之投訴或詢問；此外，對於新聞媒體的合理意見或期望，亦必須加以檢討與回應。

針對數位廣告市場之監督及審查，係基於特定數位平臺提供者所提出報告與自諮詢窗口收到的申訴等，同時聆聽平臺交易對象、消費者、學者、特定數位平臺業者等提出之意見（如下圖）。

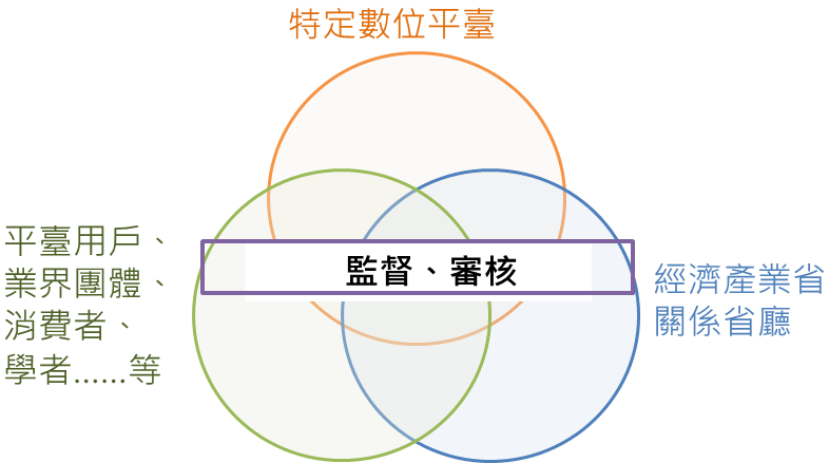


圖 16：日本數位廣告市場之監督及審查概念圖

資料來源：日本經產省，本研究整理繪製

日本《提升特定數位平臺透明公正法》旨在確保與數位平臺交易之對象不會受到不合理的歧視待遇，故任何可能因數位平臺利益衝突或優惠待遇受到不合理損害之對象，皆可援引本法要求數位平臺提供說明及理由。

申言之，相關的新聞媒體如有數位廣告上之相關爭議者，皆可依循該法之機制進行處理，並不區分新聞媒體的技術類別或是否領有執照（亦即囊括使用數位平臺推廣新聞內容之廣電新聞媒體業者）。對於數位平臺所提供之資訊有疑問者，可提交相關意見供主管機關審酌，並作為後續監督數位平臺改進之依據。

四、小結與法制政策借鏡

在數位平臺盛行的時代，日本新聞媒體及出版業環境亦受到影響，閱聽人傾向觀看線上免費新聞，而報紙的觀看率則大幅下降。日本在數位平臺監管議題上，較為重視數位廣告市場的分潤與透明度，而非新聞內容使用之議價。

日本新聞媒體收入之一為數位廣告的分潤，但由於大型數位平臺的寡占，數位廣告交易條件的不透明將可能影響新聞媒體的收入基礎。再者，搜尋引擎演算法的黑箱也嚴重影響新聞媒體的露出及正確新聞的優先序位，換句話說，專業、權威且可靠的新聞在搜尋引擎的排序反而下降。

因此，日本法制政策優先處理市場公平競爭與數位平臺透明度問題。日本跨部會討論之數位市場競爭總部責成 JFTC 針對數位廣告市場進行詳盡的調查與分析，並以此調查報告為基礎，將大型數位平臺納入《提升特定數位平臺透明公正法》適用範圍，課予其公開資訊的義務及保障交易對象的權益。

在此架構下，與大型數位平臺進行廣告分潤交易之新聞媒體，可要求平臺（目前指定平臺包括 Google、Meta、Yahoo，不論其是否於日本設立商業實體）提供必要的透明資訊，並防免遭到不公平對待。此外，透明義務可檢視演算法的不足，並將正確、可靠的新聞內容優先排序；同時，日本用戶資料有被濫用之情形，則可及時發現。若數位平臺未能履行相關義務，日本經

產省可介入勸導並要求平臺採取改善措施。

日本的《提升特定數位平臺透明公正法》雖然非專門賦權予新聞媒體，但新聞媒體或其他數位平臺交易相對人可主張本法之規範，要求數位平臺提供必要的透明資訊，再進一步檢視是否存在反競爭或侵權之狀況。整體而言，日本「透明度的作法」可作為我國法制的參考。

第七節　各國法制政策歸納與分析

盤點前開研析可知，各國已普遍認識到數位平臺（尤其是跨國大型平臺）利用新聞媒體業者所產製之新聞而獲取廣告利潤，卻未適當回饋予新聞媒體業者之情事，造成業者營收降低與新聞呈現方式、品質等各方面受到影響而顯有落差的產業現況，加上新聞媒體業者日漸仰賴數位平臺，使得在數位市場上具有優勢地位之數位平臺與新聞媒體業者間存在極度不對等之地位，因此各研究國別均開始採取相應之法制政策措施，以回應對於新聞品質與民主價值之重視。

一、數位平臺使用新聞內容之議價或分潤處理機制

首先，澳洲有感數位平臺對新聞消費之重要性提升而開啟數位平臺調查，發現數位平臺大幅影響線上廣告收益及使用者新聞消費習慣，後來因為 Covid-19 疫情肆虐，對當地新聞產業更是雪上加霜，於是嘗試藉由強制性之行為準則確保新聞媒體事業產製之內容獲得合理的報酬，推出立法草案的過程中受到數位平臺（尤其是 Google 及 Meta）大力的反彈，甚至 Meta 一度祭出停止於動態消息提供新聞內容的服務之手段。然而經過一番角力後，澳洲仍舊通過極具立法里程碑意義之澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》，目的在於注意到數位平臺與新聞媒體業者間不對等之議價地位，故為新聞分潤及協議修築了一條溝通管道，如若為指定數位平臺，則有義務與提出協商之註冊新聞媒體業者進行善意談判，若談判不成則付調解，調解不成則應以行強制仲裁的程序，交由仲裁小組就雙方所提之最終報價予以裁決。該法目前雖尚未指定數位平臺，惟其功效在於促使數位平臺與新聞媒體業者協商，據報導 Google 與大部分之澳洲新聞媒體簽訂「自願性」協議，而 Meta 之態度則轉為消極，目前已使新聞媒體業者獲得大約 2 億澳幣之資金，其財政部於執法一周年之評估報告中也肯認該法為新聞產業帶來正面效益，並建議政府持續針對產業動態進行監測，並將於執法四周年後再度評估該法之執法效益。

而美國面對數位平臺日益茁壯而蠶食收益極大的新聞產業廣告，使得新聞產業之財務狀況受到龐大的壓力，更導致大量地方報紙停止銷售與倒閉之「新聞沙漠」現象發生，美國雖作為多數大型數位平臺之原生國，立法者也

認為應使具有實質市場力量之數位平臺能給予新聞產業提供新聞內容合理的補償，故而提出《新聞競爭與保護法》（JCPA）草案，旨在反托拉斯法下創設允許新聞產業可共同與大型數位平臺進行團體協商之空間，使之可豁免於競爭法上之聯合行為規範，尚有提出幾項草案，試圖拯救地方新聞報業危機。另方面也透過向數位平臺徵收數位廣告稅之方式，藉以衡平數位平臺之市場力量，目前馬里蘭州為全美第一個通過並實施《數位廣告稅法》之州別，惟該項法律仍有爭議而訴訟繫屬中，仍待後續觀測。

其次，歐盟及包含法國在內之會員國，發現使用者已有閱讀搜尋引擎、新聞彙集網站及社群媒體平臺顯示之新聞標題或首段文字後便不再點選進入新聞媒體網站之現象，嚴重瓜分媒體網站之流量，故從著作權之角度出發，思考如何保障新聞出版者面對數位平臺單使用其新聞標題及片段之情形。基此，歐盟於 2019 年通過《數位單一市場著作權指令》（CDSM）創設著作鄰接權，賦予新聞出版者對資訊社會服務提供者（ISSP）就新聞出版品之線上利用請求分潤之權利；而其會員國法國亦於同年轉換《CDSM 指令》，規定數位平臺需事先取得新聞出版者之授權，並希望鄰接權之權利人能透過強大之集管團體制度及各大新聞出版者團結談判，使數位平臺業者較願意進行協商。

韓國目前雖在網路新聞流通率最高的入口網站仍以境內平臺為主，然也注意到境外大型數位平臺運用新聞內容增加流量，而該等跨國數位平臺非屬《報紙振興法》規定之網路新聞服務業者，而不受相關義務所相縛；亦無法依據現有之《著作權法》向數位平臺請求新聞著作權使用費，因此試圖調修《報紙振興法》及《著作權法》使法規涵蓋該等網路新聞服務業者而強化數位平臺之責任及給予新聞媒體業者請求新聞著作權使用費之權利，不過韓國對於本土大型入口網站之服務提供者（如 NAVER）的倚賴度目前仍遠高於境外大型平臺，故反而與他國關注焦點不同，且新政府上任後，對於數位平臺採取傾向自律之政策導向。

再者，英國 DCMS 數次委託民間單位針對英國媒體市場進行調查，從研究報告指出數位平臺正急速影響新聞產業，特別是傳統紙媒在廣告營收與訂閱收入上呈現大幅衰退，其中數位平臺透過演算法建立推送使用者新聞之推薦系統，致使用者難以清楚知悉該新聞頁面實際出處。更甚者為，數位平臺

在數位廣告市場居於優勢地位，各新聞出版業者難以與之抗衡，故思考從兩面向著手：一為提供包含租稅與公共資金之支持；二則從競爭法之角度出發，建立新型態競爭監管體制，特別關注數位廣告市場面向，目前由競爭與市場管理局（CMA）與其轄下之數位市場部門（DMU）規劃針對具有戰略市場地位（SMS）之數位平臺建置相關之行為準則與因應機制，藉此拘束數位平臺使其與新聞內容出版者進行協商及處理廣告分潤問題，但仍待《數位市場、競爭及消費者保護法》草案之通過與施行，短期內暫未有突破性之發展。

最後，日本注意到廣告之利潤結構已有所改變，逐步從傳統向數位轉移，同時也注意到數位平臺之演算法的透明度與判斷機制對新聞內容之流通產生影響。對此，日本雖抱持與他國雷同之解決數位平臺市場競爭力之目的，然其傾向採取自律模式，減少國家之參與及監管。故於 2020 年通過《提升特定數位平臺透明公正法》，再藉由經產省以政令公布「特定數位平臺提供者」，目前包含達一定規模門檻之綜合網路商城、應用程式商店（App Store）及 3 種類型數位廣告市場服務提供者，強調數位平臺透明度與公平性之展現，而非直面解決新聞內容使用之議價問題。

整體而言，研究國別中目前大多是對數位平臺之監理規劃整體性之因應措施，對於新聞議價之議題僅是其中的一環，惟澳洲較為特別，其採取以特別法創設「利活用」權利，使受指定之數位平臺必須針對該權利付費及與註冊新聞媒體業者強制議價之規範取徑，其後也相繼受到加拿大與紐西蘭的響應，二國之立法也提上期程，後續是否有更多國家/地區嘗試以此立法模式解決新聞議價之議題，仍值長期觀測。

至於我國也感受到國際間討論新聞媒體議價議題之波動，新聞媒體紛紛表示數位平臺使用新聞內容未付費、廣告分潤抽成過高等導致生存困難之訴求，針對此議題目前係由數位部統籌，然仍分別由通傳會與文化部各自負責職司之廣電媒體與紙媒之業務，並於 2022 年 12 月起陸續舉辦數場數位平臺與新聞媒體間之對話會議，以促進雙方交流訴求與想法。

而我國學者於 2022 年 9 月 1 日提出民間版《新聞媒體與數位平臺強制議價法》草案初版，建議以數位部為主責機關[245]，並以澳洲模式為藍本且參

[245] 民間版《新聞媒體與數位平台強制議價法》草案第 3 條。

照美國《JCPA》草案，設計「協商－調解－強制仲裁」程序[246]，賦予新聞媒體與數位平臺協議收取合理費用之法律依據。預計在 2023 年 2 月開始的立法院新會期中，亦有多位立委將分別提出新聞議價相關法案，正式啟動立法程序，朝野均積極處理此議題[247]。

[246] 民間版《新聞媒體與數位平台強制議價法》草案第 5 條至第 12 條。

[247] 林汪靜，史上首次！ 新聞媒體議價法正式進入立法程序 跨黨派立委將提草案，yahoo!新聞（2023/02/01），https://tw.news.yahoo.com/%E5%8F%B2%E4%B8%8A%E9%A6%96%E6%AC%A1-%E6%96%B0%E8%81%9E%E5%AA%92%E9%AB%94%E8%AD%B0%E5%83%B9%E6%B3%95%E6%AD%A3%E5%BC%8F%E9%80%B2%E5%85%A5%E7%AB%8B%E6%B3%95%E7%A8%8B%E5%BA%8F-%E8%B7%A8%E9%BB%A8%E6%B4%BE%E7%AB%8B%E5%A7%94%E5%B0%87%E6%8F%90%E8%8D%89%E6%A1%88-095821854.html（最後瀏覽日：2023 年 2 月 2 日）。

綜合前開研究國別，歸納整理如下表：

表 10：研究國別之產業趨勢及法制政策比較表

國別	產業環境背景	主要因應模式	立法規範/政策方向	規管對象	規範/政策簡要	執法/監理機關
歐盟	部分會員國法院個案認為新聞彙集平臺擷取新聞標題及部分文字可能侵害新聞出版業者之著作權，然是否屬著作權法保障範圍有所爭議且個案訴訟曠日廢時；亦有多個會員國嘗試透過立法保障新聞出版業者之權利，然以失敗收場	著作權模式	數位單一市場著作權指令(CDSM)	資訊社會服務提供者(ISSP)	商業使用新聞網站之數位利用，需取得新聞網站之授權，創設新聞出版者之著作鄰接權	各會員國
法國	境內新聞出版業者亦有對新聞彙集網站提起訴訟之案例，後遵循歐盟指令轉換為其內國法	著作權模式+競爭監理模式	新聞鄰接權法	任何性質、直接或間接、線上重製或向公眾提供全部或部分新聞內容者	新聞出版商與通訊社有權透過集管團體向數位平臺主張鄰接權之收益	競爭事務監察總署(Autorité de la concurrence)、文化部(Ministère de la Culture)
韓國	使用者接收數位新聞之使用比率急速增加，雖目前境內平臺之占比仍屬大宗，但也注意到跨國數位平臺積極利用新聞內容增加流量，且該等跨國數位平臺亦不受現行法規所規範	著作權模式	報紙振興法修正草案、著作權法修正草案	一定規模以上之線上平臺中介服務	擴大現有法規之適用範圍，要求平臺遵守包含支付新聞內容對價等義務	韓國公平交易委員會(KFTC)、文化體育觀光部(MCST)
澳洲	有感數位平臺對新聞消費之重要性提升而開啟數位平臺調查，發現數位平臺近年大幅影響線上廣告收益及使用者新聞消費習慣，加上Covid-19 疫情影響重創本土新聞(尤其是報紙)產業	創權模式+集體議價模式+產業管制模式	新聞媒體與數位平臺強制議價法	具備實質市場力量(substantial market power)之數位平臺	已註冊之新聞業者得與指定數位平臺就公開新聞內容行集體議價、調解及強制價格裁決程序，並課予平臺禁止濫用優勢地位之義務	澳洲競爭及消費者委員會(ACCC)、澳洲通訊及媒體管理局(ACMA)
美國	數位平臺改變新聞消費習慣，造成大量地方報紙消失之「新聞沙漠」現象發生，使立法者關注大型數位平臺在市場上之效應	集體議價模式	新聞競爭與保護法草案(JCPA)草案	一定規模以上之線上內容傳布者	創設反托拉斯安全港條款，使新聞內容創造者得就有關新聞內容之合理價格進行團體協商	聯邦貿易委員會(FTC)、聯邦通訊委員會(FCC)

英國	數位平臺透過不透明的演算法制定之推薦系統推送使用者新聞，並在數位廣告市場居於優勢市場地位，逐漸彰顯其於新聞產業之影響力，尤其嚴重損及傳統印刷報紙行業之營收	產業管制模式	將另立新法 (數位市場、競爭及消費者保護法草案)	具「戰略市場地位」(strategic market status)之大型數位平臺服務	新型態數位市場競爭監管機制，由行為規範及競爭性干預措施以促進數位市場競爭	競爭與市場管理局(CMA)轄下成立 數位市場部門(DMU)
日本	近年消費者傾向由線上免費取得大部分之資訊，尤其是新聞內容，使得傳統廣告業務向數位轉移，且有交易結構不透明之情事，並注意到數位平臺之不透明演算法及推薦機制，亦對新聞流通帶來不利影響	透明環境模式	提升特定數位平臺透明公正法	特定數位平臺提供者	增強平臺透明度以優化市場交易環境並消弭資訊不對稱問題	日本公正取引委員會(JFTC)、經產省
我國	使用數位平臺取得新聞之現象有增加趨勢，且廣電新聞業者為因應數位化時代而多與跨國數位平臺合作增加新聞內容之露出，然跨國數位平臺大量使用新聞媒體報導內容卻未給予合理之授權費用及分潤	規劃中	尚未立法	未明 (主要為 Google 與 Meta)	數位發展部統合通傳會(負責廣電媒體)與文化部(負責紙媒)，建構數位平臺與新聞媒體間之溝通平臺，促進雙方交流對話	數位發展部主責

資料來源：本研究整理繪製

二、數位平臺與新聞議價相關之資訊透明、落地、用戶資料使用規範及社會責任

首先，針對此議題，相較於身為大多數之數位平臺原生國之美國，澳洲有較為明確規範，其透過《新聞媒體與數位平臺強制議價法》課予指定數位平臺須負擔一定之義務，禁止其濫用市場地位而從事不公平競爭行為，其中便包含揭露與已註冊新聞媒體業者業務相關之數據資料清單和說明（不含營業秘密）義務、設立聯絡點並提供聯繫窗口之義務、重大更改演算法之通知義務等，尚以是否與新聞媒體業者協議而為澳洲新聞產業作出持續性之重大貢獻做為指定之考量要件。

其次，歐盟除《CDSM 指令外》，尚以《數位市場法》（DMA）處理跨國線上平臺主導資料與數位廣告市場之經濟面問題，以及《數位服務法》（DSA）也將處理跨國線上平臺移除或干預合法新聞等內容之標準問題，而該二法為規章（regulation）層級，不須經包含法國在內之各會員國轉換而直接適用之。而法國《新聞鄰接權法》（《智慧財產權法典》第 2 編第 8 章）而言，經查並無要求數位平臺指定代理或聯繫窗口之規定，該法所定之鄰接權制度係針對利用新聞出版內容之任何使用者之一般性制度，並非如澳洲係針對特定平臺業者課予議價義務，二者之立法思考基礎有所不同。另就實務案例以觀，法國在歷經多次由競爭署介入數位平臺與新聞業者間之協調後，Google 已提出相關承諾，同意創建談判和共享資訊框架，以利透明地評估相關權利之報酬，再次說明透明性實為議價之基本要素。

至於英國則以提升大型數位平臺競爭監理的角度，若有企業被指為具有戰略市場地位（SMS）者，則將制定行為準則對其課與具體要求，要求其遵守，其業界亦有倡議該行為準則應要求更多透明度，包含演算法及與用戶有關的互動資料等，然一切仍有待後續立法程序之完善。

而韓國亦處於修法階段，其發覺現行境外數位平臺在境內未設有伺服器或未提供任何服務為由迴避支付新聞使用費，且部分的網路新聞服務業者認其僅係單純地提供關鍵字搜尋並排列新聞報導，而未依《報紙振興法》相關規定進行登記，故該國議員提出修正草案，除擴張網路新聞服務者之定義外，

縱使事業未於韓國境內設立主事務所，其所指定之國內代理人之事務所及國內分公司之事務所均應須向主管機關辦理網路新聞服務業者之登記。然目前因執政政府的緣故，整體政策有採自律之傾向。

再者，日本則採取以業者自律而降低政府干預程度的作法，藉由《提升特定數位平臺透明公正法》指定特定數位平臺，則該平臺必須揭露其交易條件、相關交易資訊與營運狀況等，並予以監督和審查，以及要求指派國內專責窗口，以確保執行必要業務管理與相關聯繫事宜，盡力提高特定數位平臺之透明性及公平性。

綜上而言，縱然各國之因應手段寬緊不同，但可發現均有逐漸使其承擔更多法律及社會責任之期待。目前我國之法制政策仍處於規劃階段，或許可先行綜合研究國別採取作為之最小公因數，從設立聯絡點、揭露演算法之主要參數、使用者點閱流量等最為基本及低度的透明性義務、聯絡義務等，逐步加重數位平臺之社會責任，進而摸索與探求適宜我國可能的因應路徑，為創造更優質且得以永續發展之新聞產業提供強而有力之支援能量。

最後，觀察諸如先前提及之民間版《新聞媒體與數位平臺強制議價法》草案（以下簡稱「民間版草案」），亦有設計落地條款，就「我國領域內未設立商業據點之數位平臺經營者，應指定我國境內居住之自然人或我國境內設有固定營業場所之營利事業為代理人」[248]，也仿照澳洲模式重視數位平臺是否有對我國「國內新聞業永續發展提供顯著貢獻」[249]，至於資訊揭露則規定可得在「仲裁程序開始後」，由當事人向對方請求與議價及最終報價合理相關之資訊[250]。該草案在後續規劃因應之法制政策上，亦相當有參考之空間。

[248] 民間版《新聞媒體與數位平台強制議價法》草案第 2 條第 4 項。

[249] 民間版《新聞媒體與數位平台強制議價法》草案第 5 條第 1 項第 4 款。

[250] 民間版《新聞媒體與數位平台強制議價法》草案第 10 條第 2 項。

第三章　廣電新聞媒體數位化轉型概況分析

於前章鳥瞰各研究國別之新聞產業遭遇數位平臺之現況，及其因應法制政策後，本章及次章則將關切轉回我國，將透過產業調查瞭解我國新聞產業於面臨數位轉型之現狀。

本章章節安排共分為四節，首先，探討近 5 年廣電新聞產業營收及收視人口之市場變化；其次，分析廣電新聞媒體數位化轉型之現況、產業數據與發展策略調查；再次，探討廣電新聞內容因數位平臺影響而產生之變化（產製方式、內容取材、呈現方式、廣告頻率)；最後提出綜整性之小結。

本章第一節主要以產業調查回收廣電新聞媒體之問卷為主，然因問卷填覆情況未如預期，故再輔以公部門資料及其他產業調查報告數據，合先敘明。第二節、第三節的資料主要來自深度訪談所得，少部分來自相關文獻，數據依據為各業者在問卷中的回答。訪談對象為 11 家廣電新聞業者、兩家廣告代理商、兩個公協會。訪談方式大多採取面訪，疫情嚴重後改為線上訪談。

第一節　廣電新聞產業營收及收視人口之市場變化

一、近年廣電新聞產業營收

（一）近年新聞台營收狀況推估

由於部分業者受訪和填答問卷時，堅決不透露和營運有關的數字，因此本研究無法藉由此次產業調查取得廣電新聞產業整體營收、收視人口等基本資料。加之，除廣電新聞業者 F 外，其他廣電新聞業者之財務資料係以公司(即與其他頻道合併編列)為單位，而未獨立編列新聞頻道之財務資料，因此本研究無法單從個別廣電業者之財務資料中直接獲得新聞頻道之營收狀況。再者，業者也不提供可判斷其旗下各頻道規模的相關資料。

而有鑒於業界也曾以收視率判斷其旗下頻道之貢獻度，本研究先計算每年各新聞台於其集團之收視率占比，再將該年該公司之營收乘以新聞台

之收視率占比，推估出該年度該新聞台之營收[251]。

須特別說明的是，研究團隊與廣電業者 I 確認問卷中營收規模數字時，其明確表示問卷中所填數字為集團營收，但其新聞台在集團內的營收貢獻每年約為七成，因此本研究將其收視占比每年固定為 0.7；與廣電業者 D 確認問卷中的營收規模數字時，其表示問卷中答案為新聞台營收數字，與其他財務資料比對後，約略相等，因此收視率占比為 1；廣電新聞業者 F 的財務資料即為其新聞台，因此占比也為 1。

另外也需說明的是，並非所有業者旗下的所有頻道都有收視率資料，由於本研究之研究對象中沒有收視率資料的頻道極為少數，因此計算占比時將之忽略。又因 2016 年是數位媒體廣告首度超越電視媒體廣告量的年份，因此探討新聞台營收占比、產業營收總額等變化時也涵蓋 2016 年。

以下為各新聞台在其頻道集團中的收視占比。

表 11：11 家業者新聞台營收占比推估

年度	2016	2017	2018	2019	2020	2021
廣電業者A	0.696	0.667	0.643	0.585	0.645	0.621
廣電業者B	0.130	0.156	0.170	0.178	0.204	0.231
廣電業者C	0.913	0.885	0.885	0.909	0.929	0.938
廣電業者D	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
廣電業者E	0.301	0.308	0.315	0.303	0.333	0.391
廣電業者F	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
廣電業者G	0.722	0.714	0.741	0.750	0.795	0.813
廣電業者H	0.107	0.111	0.091	0.105	0.100	0.231
廣電業者I	0.700	0.700	0.700	0.700	0.700	0.700
廣電業者J	0.189	0.171	0.220	0.273	0.239	0.302
廣電業者K	0.292	0.289	0.287	0.317	0.390	0.382

資料來源：11 家廣電業者財務資料、MAA，本研究整理繪製

[251] 例如，假設 X 公司有 a 新聞台及 b 綜藝台兩頻道，a 新聞台在 2021 年的平均收視率為 0.3，b 綜藝台之平均收視率為 0.1，則 a 新聞台 2021 年的收視率占比為 75%。將 X 公司 2021 年之營收乘以 75%，即為其新聞台營收之推估值。

下面兩張圖，前者是 11 家業者營收加總圖，後者是各業者的營收乘以新聞台收視率占比後所推估出的新聞台營收加總圖。可以看出兩張圖中 2017 年至 2019 年的趨勢大致相同，但 2020 年新聞台產業營收有個大躍進，主要是 2020 年新聞台收視率普遍增加，也造成新聞台收視占比的增加，因此新聞台產業整體營收的推估值也增加。2021 年的新聞台產業整體營收的推估值又較 2020 年為佳。

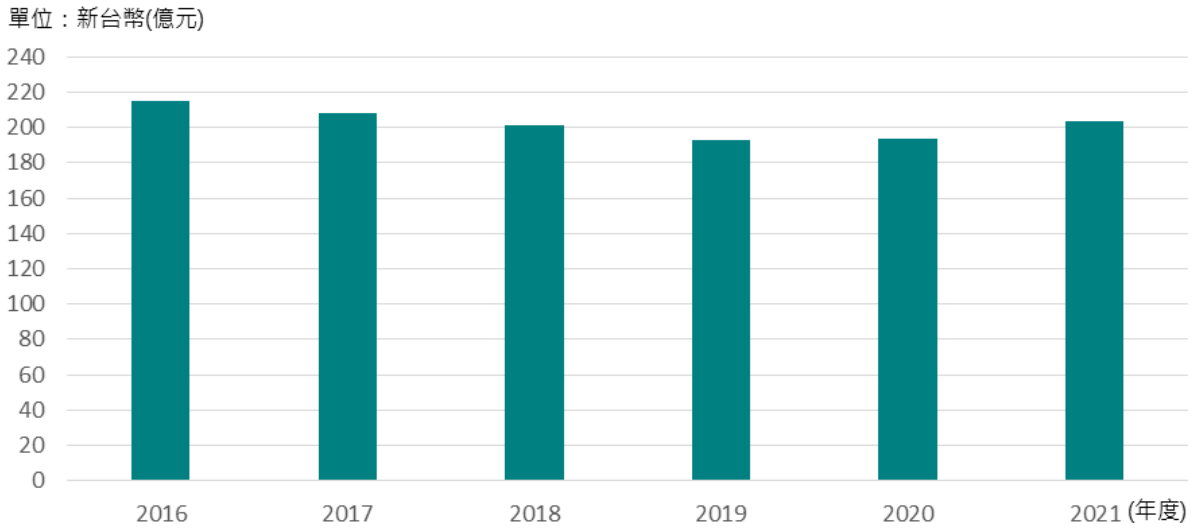


圖 17：11 家廣電業者之營收總額

資料來源：11 家廣電業者公司之財務資料，本研究整理繪製

如上圖所示，2017 年起，11 家公司的營收總額大為滑落，大致呼應一般所說的黃金交叉之時間點（數位媒體廣告量於 2016 年超越電視媒體廣告量），2016 年之數位媒體廣告量是新台幣（下同）111 億元，電視廣告量當年度是 110 億元[252]。11 家業者的營收總額從 2016 年的 215 億跌至 2017 年的 207 億 8 千多萬，2018 年再下降到 201 億 3 千多萬，2019 年跌至谷底，193 億零 1 百多萬，2020 年微幅上升至 193 億 2 千多萬，2021 年再上升至 203 億 6 千多萬，與 2017 年只有 4 億多元的差距。

[252] DMA，2016 年上半年數位廣告量調查出爐｜黃金交叉點出現！數位媒體廣告量已超越電視廣告量，最新消息（2016/09/26），https://dma.org.tw/newsPost/82（最後瀏覽日：2022 年 6 月 22 日）。

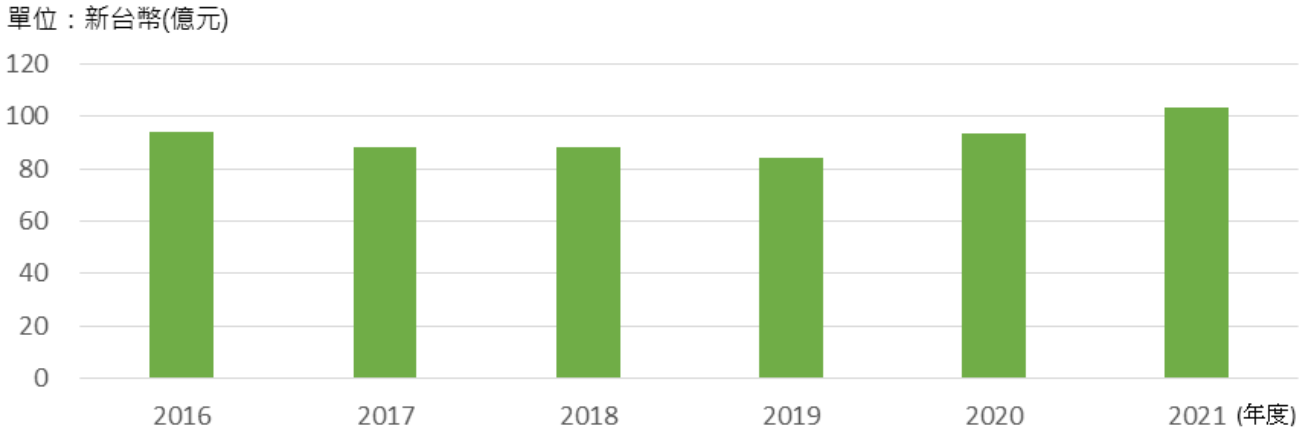


圖 18：11 家新聞台之營收總額推估

資料來源：11 家廣電業者財務資料、MAA，本研究整理繪製[253]

上圖則是 11 家新聞台營收總額推估的變化，2016 年是 94 億元，2017 年跌至 88 億 2 千多萬元，2018 年微幅下跌到 87 億 9 千 9 百多萬元，2019 年則跌落谷底至 84 億多元，至 2020 年又回到將近 93 億 2 千多萬元，快回到 2016 年的營收水準，2021 年已達到 103 億 2 千多萬，超過 2016 年的推估值。一般認為是 COVID-19 疫情使民眾被迫關在家中，看電視成為主要的休閒活動，同時也因緊盯新聞台的疫情報導之故。2021 年新聞台的營收表現更好，也有新聞台業者受訪時明確表示這兩三年來電視結合數位的「全方位廣告」策略成功，讓流失的廣告客戶回到電視台來。

值得注意的是，雖然 11 家新聞台營收總額於 2020 年和 2021 年呈現成長，但產業的整體成長主要靠的是幾家擁有多頻道集團的大業者，因其頻道多，不僅可以集團綜效吸引廣告客戶，也較積極進行數位轉型。至於 2017 年至 2019 年整體營收下跌的現象，正是各業者還在摸索數位轉型與新廣告策略的階段。

[253] 營收資料來自 11 家廣電業者財務資料、收視率占比資料來自 MAA 出版之媒體白皮書（2017 年~2021 年）。

下表為 11 家業者營收總額與新聞台營收總額推估值歷年來之變化，以表格與數字呈現。

表 12：11 家業者近 5 年營收總額與新聞台營收總額推估值變化

單位：新台幣億元

(年度)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
營收總額	215.04	207.85	201.38	193.01	193.29	203.68
新聞台營收總額推估	94.06	88.27	87.99	84.13	93.26	103.27

資料來源：本研究整理繪製

另外，從下面各新聞台近年來營收推估值的長條圖中，可發現 2020 年新聞台營收的成長狀況，除了廣電業者 C、H、I 及 J 微幅下跌之外，其餘新聞台的營收皆是上升的。由於廣電業者 J 與廣電業者 H 都是無線台，新聞台經營原本就不是公司的主力。廣電業者 I 尚未進到有線電視新聞頻道區塊中，廣告與授權費收入都較不穩定，而廣電業者 C 在訪談中提到其電視廣告收入受數位環境影響逐年下滑，但 2021 年廣告收入是成長的。

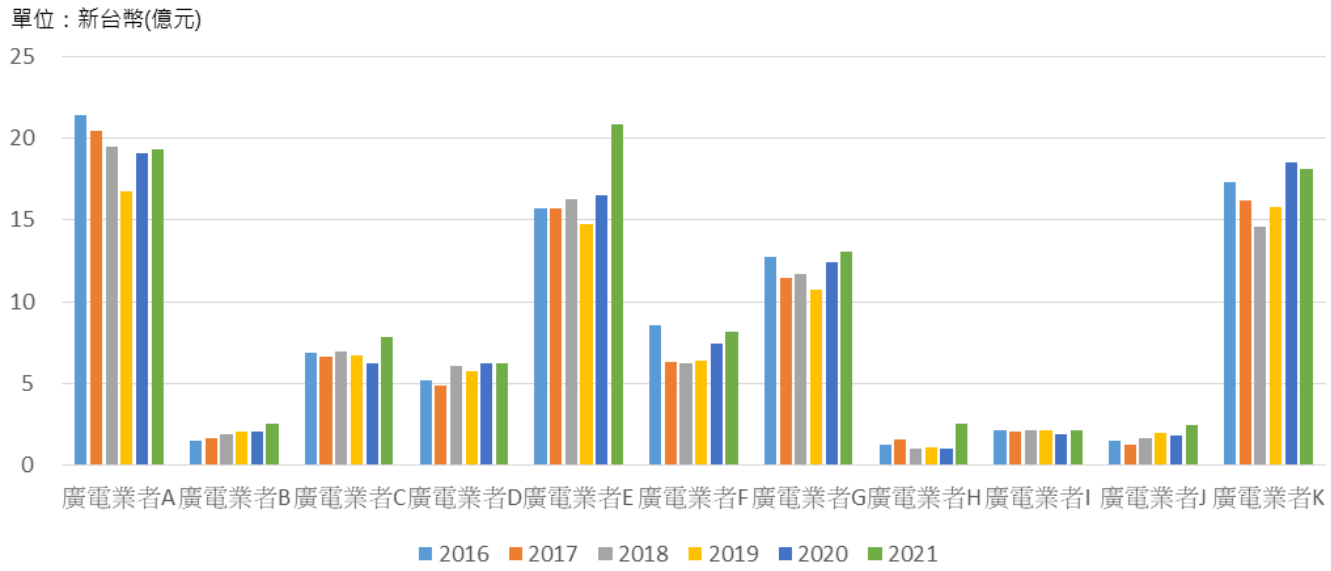


圖 19：11 家新聞台歷年來之營收推估

資料來源：11 家廣電業者財務資料、MAA，本研究整理繪製

至於 2021 年新聞台的營收狀況，普遍來說都是成長，除了廣電業者 K 有微幅下降外，廣電業者 E 更是大幅成長。對照訪談資料來看，廣電業者 E 透露其營收狀況（包含新聞頻道）良好且成長。廣電業者 K 並未填答問卷，也未說明其營收狀況如何，但提到目前處於轉型期，還在摸索新聞部門和數位部門分開營運之策略。

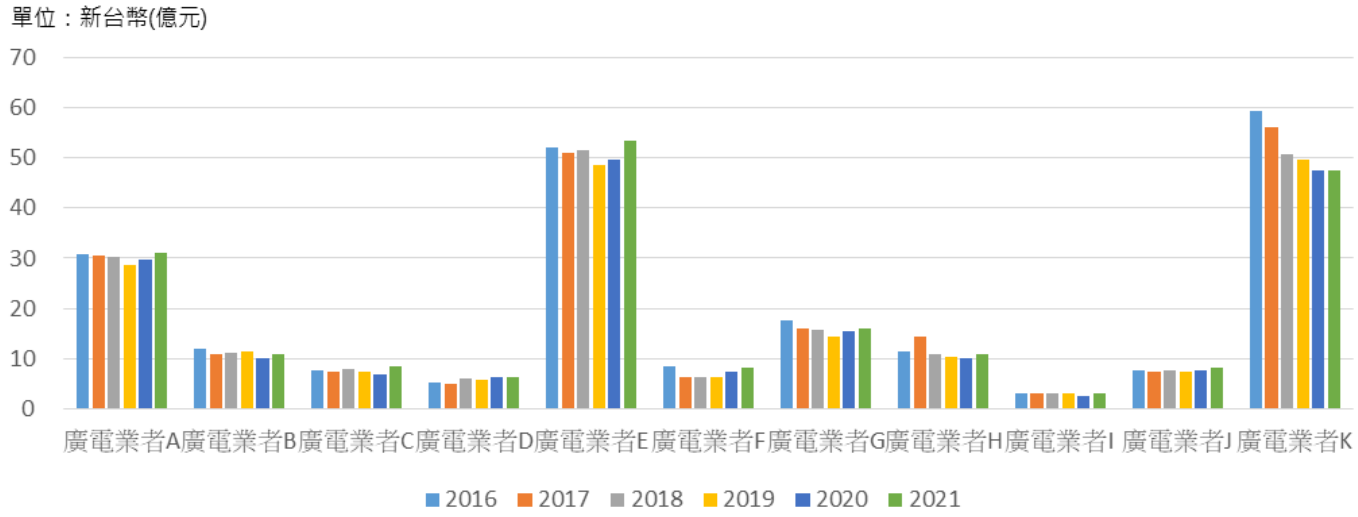


圖 20：11 家廣電業者歷年來之營收變化

資料來源：11 家廣電業者財務資料，本研究整理繪製

若再比較 11 家廣電業者的公司財務資料，除了廣電業者 K 的表現較為持平之外，其他業者近 6 年來的營收大致是 2019 年之後上升的傾向。以廣電業者 F 為例，雖然整體營收尚未恢復到 2016 年的水準，但就 2020 年和 2019 年相較，營收已成長 1 億元，2021 年又較 2020 年成長 6 千多萬元。

（二）廣告收入與有線電視授權收入

承上所述，除廣電新聞業者 F 外，本研究調查的其餘業者皆無獨立編列的新聞台財報，因此本研究所呈現之廣告收入係以整體公司為單位，而非以新聞台為單位。且因為探討的是整體廣告收入的變化情形，因此不另行考量新聞台收視之占比。此外，由於各家財報項目並無標準化，有的公司列有廣告收入、專案收入，有些公司則沒列，推測這些公司的廣告收入可能也包含專案收入，但因無法判斷，因此本研究採取該公司列出「廣告收入」才計算為廣告收入的營收項目（也就是不含專案收入）。

從下圖可發現 11 家業者廣告收入正逐漸下滑，但趨於平緩，推測也是和疫情有關，2020 年的廣告收入雖為下滑，但數字和 2019 年差不多，而於 2021 年略有回升。

表 13：11 家業者歷年來廣告收入總和及有線電視授權收入總和之比較

單位：新台幣(億元)

(年度)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
11 家業者廣告收入總和	133.499	123.634	121.256	109.600	107.899	112.530
11 家業者有線電視授權收入總和	31.901	31.684	32.569	32.562	32.147	32.929

資料來源：本研究整理繪製

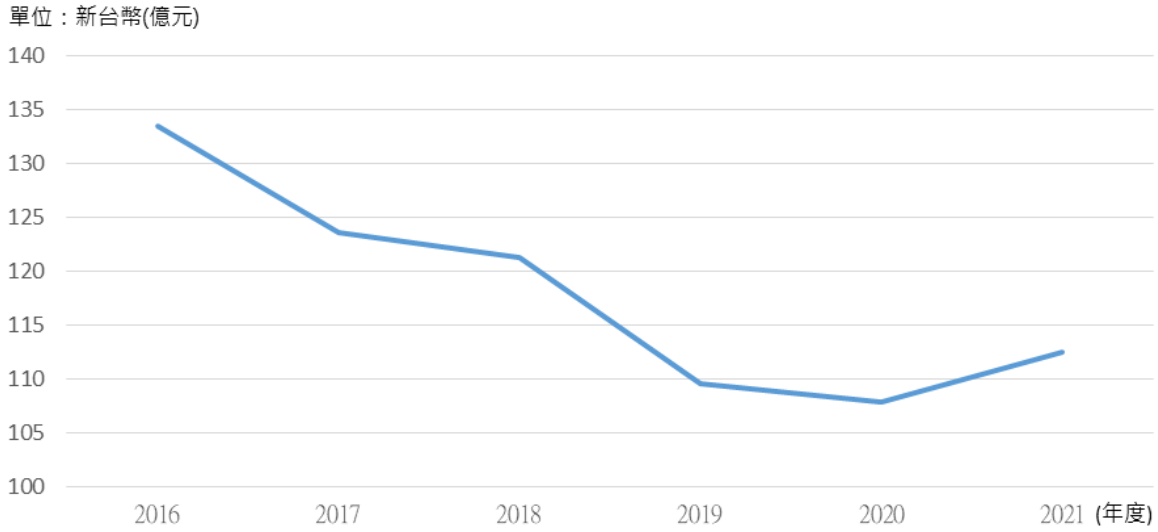


圖 21：11 家廣電業者之廣告收入總和

資料來源：本研究整理繪製

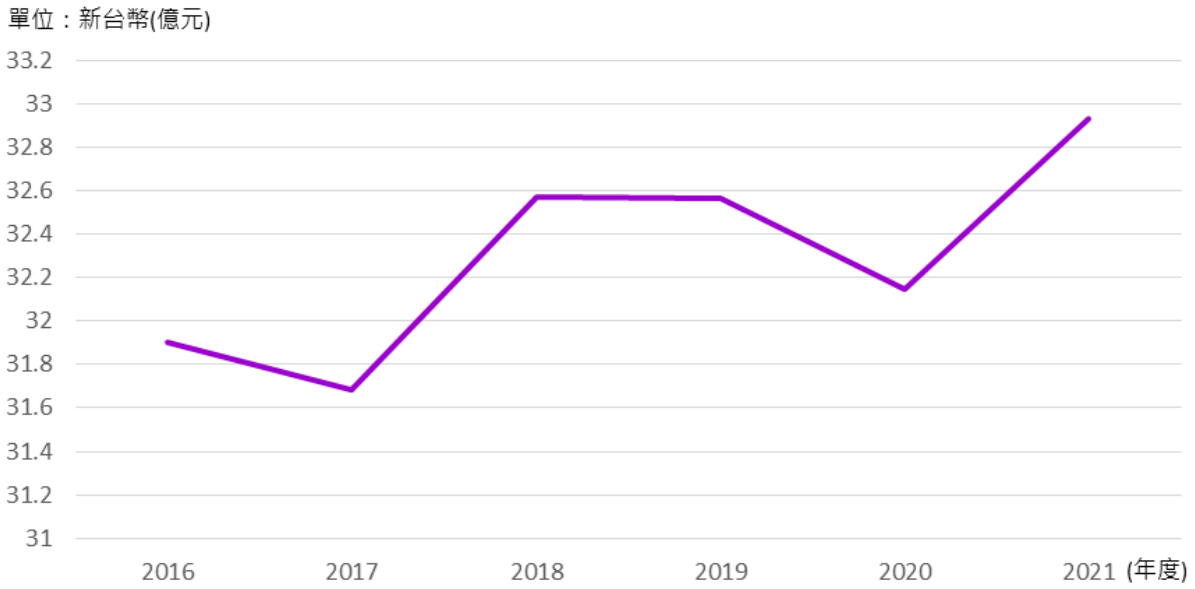


圖 22：11 家廣電業者之有線電視授權收入總和
資料來源：本研究整理繪製

至於有線電視授權收入，剪線潮、OTT TV 的興起與普及顯然對廣電新聞業者有所影響，2020 年有線電視授權收入總和大為下降，但 2021 年上升至 32 億 9 千多萬。

從以上資料得知，2019 至 2020 年年來廣告收入、有線電視授權收入這兩大營收項目下降，但至 2021 年有回升的趨勢。

進一步觀察各家公司的狀況，廣電業者 K 與廣電業者 E 於 2019 年至 2020 年下滑最為劇烈，但 2021 年回升；廣電業者 A 與廣電業者 C 也有一定程度的下滑，也在 2021 年回升。2020 年營收前三名業者的廣告收入均為負成長，因此整體來說廣告收入呈現下降趨勢。但 2021 年，僅廣電業者 K 大幅下降，其他業者皆微幅上升。

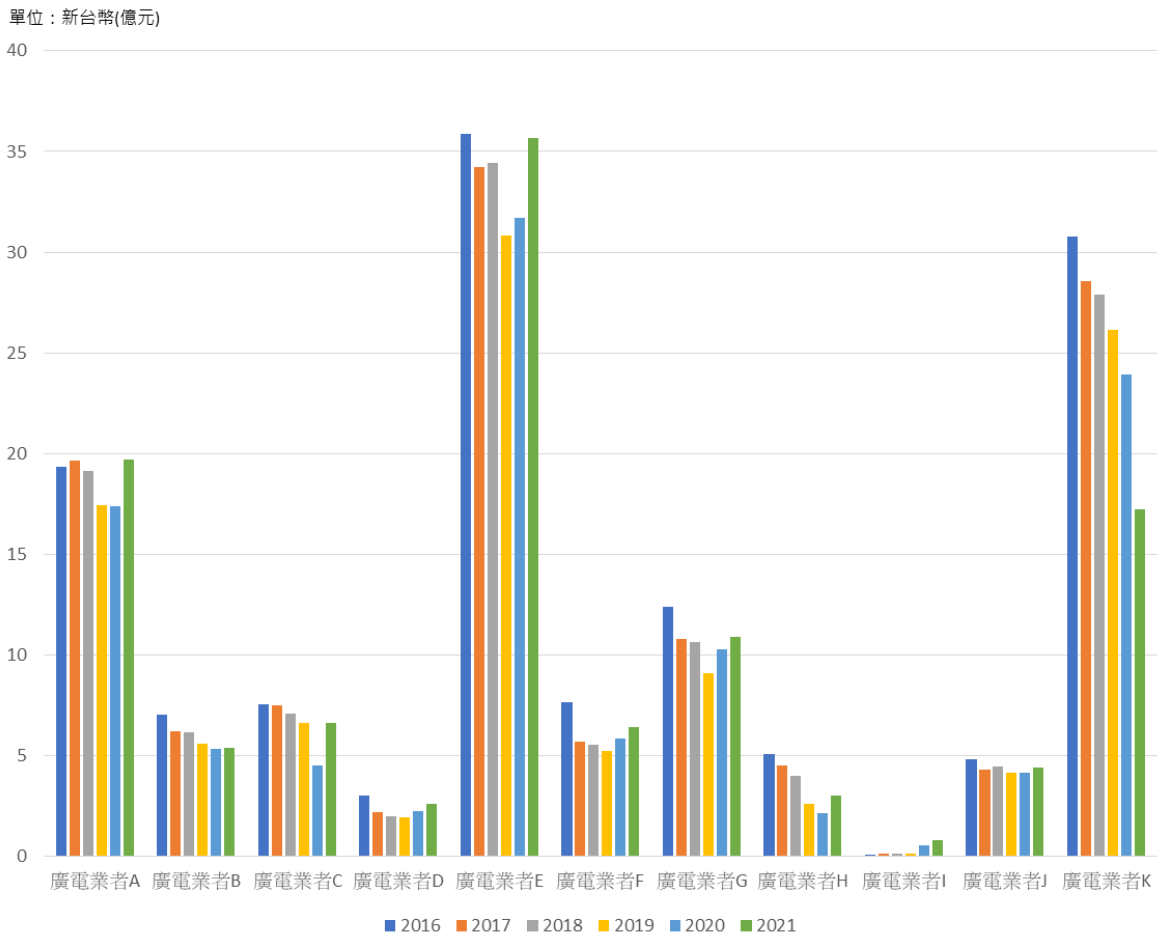


圖 23：11 家廣電業者歷年來之廣告收入變化

資料來源：本研究整理繪製

（三）營運情形

本研究針對營收項目之問卷設計如下表。

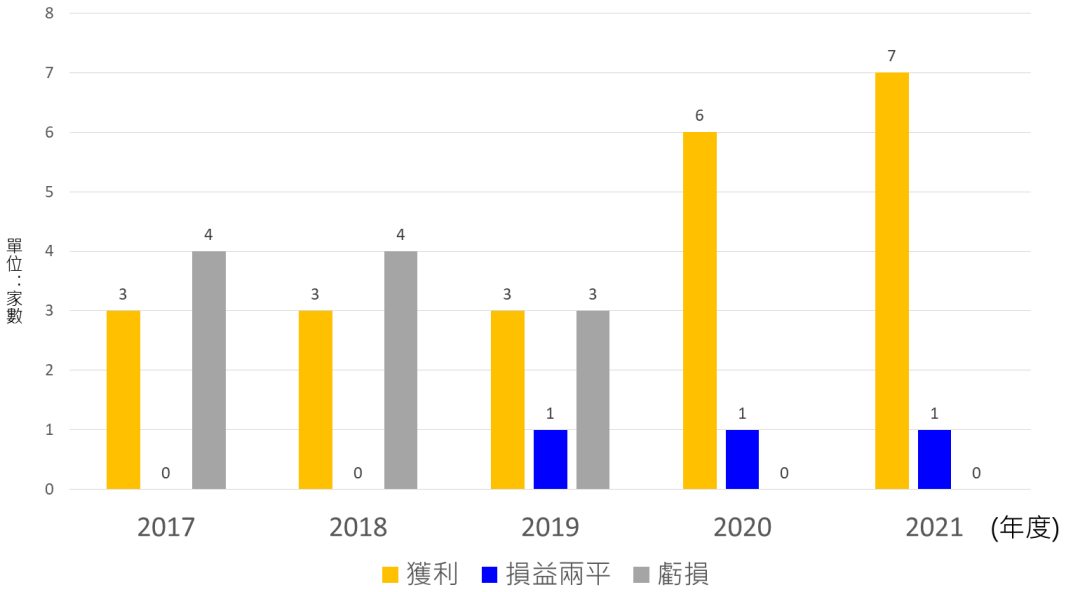
表 14：廣電業者問卷－新聞台近五年的各營收項目比例

項目 ＼ 年度	2021	2020	2019	2018	2017
（1）有線電視授權費收入	____%	____%	____%	____%	____%
（2）電視廣告收入	____%	____%	____%	____%	____%
（3）專案收入	____%	____%	____%	____%	____%
（4）版權收入	____%	____%	____%	____%	____%
（5）數位廣告收入（直接銷售）	____%	____%	____%	____%	____%
（6）數位付費收入	____%	____%	____%	____%	____%
（7）數位平臺廣告分潤收入	____%	____%	____%	____%	____%
（8）數位授權收入	____%	____%	____%	____%	____%
（9）其他收入：（請說明）	____%	____%	____%	____%	____%

資料來源：本研究設計

由於業者填答完整度不一僅可從有填答業者之資料相互比對，從營收項目比例來看，大部分業者的營收項目以廣告收入最高。

下圖是根據業者自行填答的獲利狀況所做的整理，10 家業者獲利的狀況呈現逐漸好轉的趨勢（11 家業者中有一家業者沒填問卷），從 2019 年 3 家業者獲利，到 2020 年的 6 家業者獲利、2021 年更高達 7 家業者獲利。然而究竟是疫情造成的短期獲利現象？還是業者面對使用者和廣告都轉移到數位環境的趨勢，已找出因應之道？值得再進一步探討。

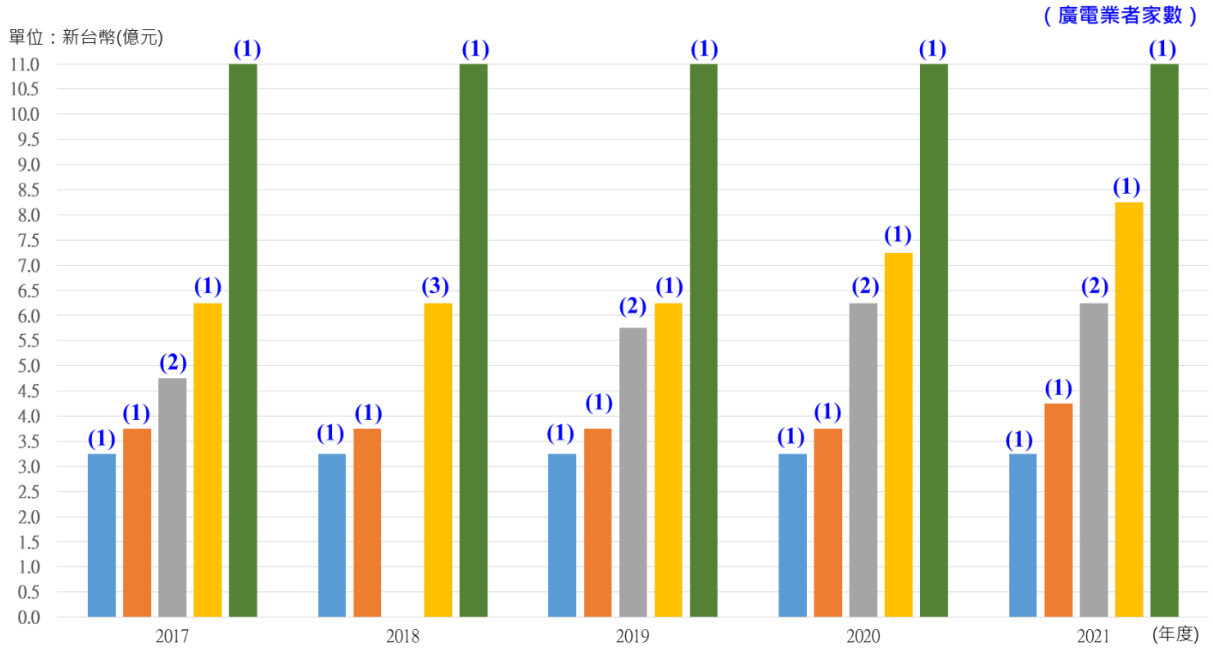


（N=10）註：廣電業者J、廣電業者H皆未填答、廣電業者B2017年至2020年未填答

圖 24：廣電新聞頻道業者營運情形統整

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

本研究根據業者問卷填答資料，整理出近 5 年廣電新聞產業營運成本與營收規模情況，如下圖。根據業者填答的問卷顯示，其營收規模約略和財務報表的數字相符合。

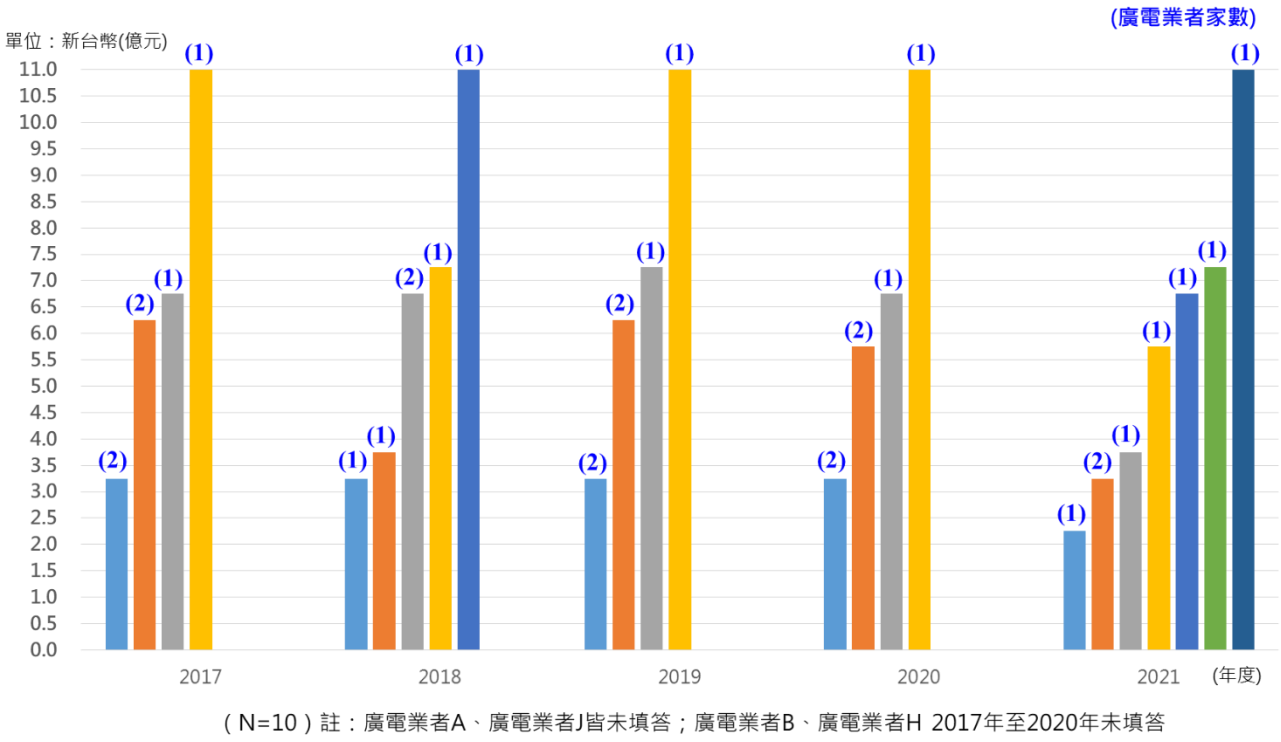


（N=10）註：廣電業者A、廣電業者B、廣電業者J及廣電業者H皆未填答

圖 25：廣電新聞頻道業者營收規模統整

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

下圖是業者填答的營運成本，從圖中可看出營收最多的業者同時也是營運成本規模最大者。



（N=10）註：廣電業者A、廣電業者J皆未填答；廣電業者B、廣電業者H 2017年至2020年未填答

圖 26：廣電新聞頻道業者營運成本統整

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

二、近年廣電新聞產業收視人口之市場變化

首先來看整體收視人口之變化。除了少數頻道，近年來各頻道的平均收視率基本上都不如以往。根據文化部 2015 年、2016 年、2017 年、2018，以及 2019 上下半年的《電視產業調查報告》[254]中所公布的尼爾森收視率前 9 名的電視頻道，大致可看出綜合型的頻道，例如民視、臺視、中視與華視，其 2019 年的收視率皆低於 2015 年的收視率（如下圖），可見收看電視的總人口正在減少中。

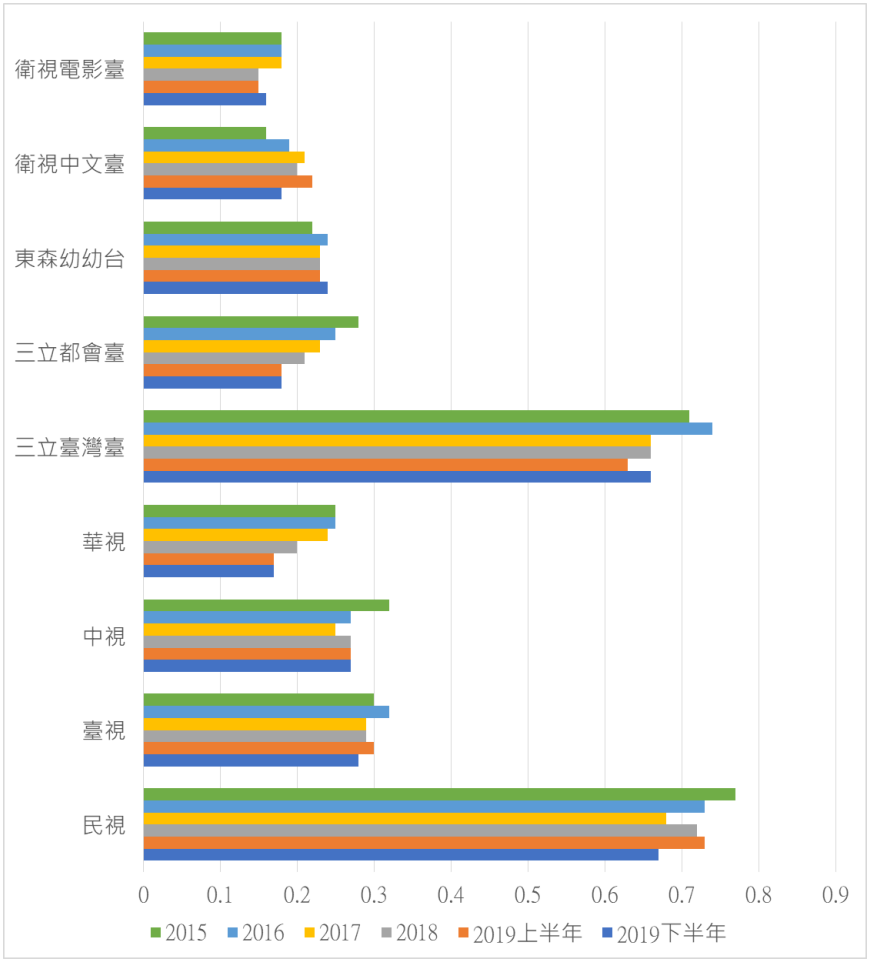


圖 27：AGB 尼爾森調查 2015-2019 各頻道收視率

資料來源：文化統計《電視產業調查報告》，本研究整理繪製

[254] 研究團隊爬梳文化部歷年研究報告，近年與廣電新聞類別相關者，有「影視廣播產業趨勢研究調查報告_電視」與「文化內容產業調查報告－電視、電影、動畫、廣播產業」。然而，回顧上述研究報告，其內容多著重於產業整體趨勢，以匿名化的方式呈現，無提及個別新聞台的經營狀況或轉型策略等。

廣電新聞媒體的收視人口在 2020 年前也呈現下滑的趨勢，本研究根據台北市媒體服務代理商協會（MAA）每年公布的「媒體白皮書」，統計出新聞台產業平均收視人口變化如下表。每一新聞台的平均收視人口計算依該台當年之平均收視率乘以該年度四歲以上的人口得出，由於「台灣媒體白皮書」之收視率資料由尼爾森公司提供，尼爾森公司並未提供廣電業者 I 之收視率資料，因此下表不含該新聞台之收視率資料。

從表中得知，2016 年十家新聞台平均收視人口總計有 58 萬多人，但隔年就急速下降至 51 萬六千多人，2018 年、2019 年稍有回升，但與 2016 年相比，仍呈跌勢，2019 年新聞台的平均收視人口為 52 萬多人。2020 年出現反轉現象，因受 COVID-19 疫情影響，民眾的新聞收視需求增加，十家新聞台的平均收視人口總計將近有 63 萬人。2021 年總計上升至 72 萬人。凱絡媒體週報指出，疫情時代，相對於網路資訊，電視資訊被認為相對可信，可能是新聞頻道收視率回升的原因[255]。根據各廣電新聞媒體受訪時表示，2021 年的收視率較 2020 年略增，也是因疫情因素。

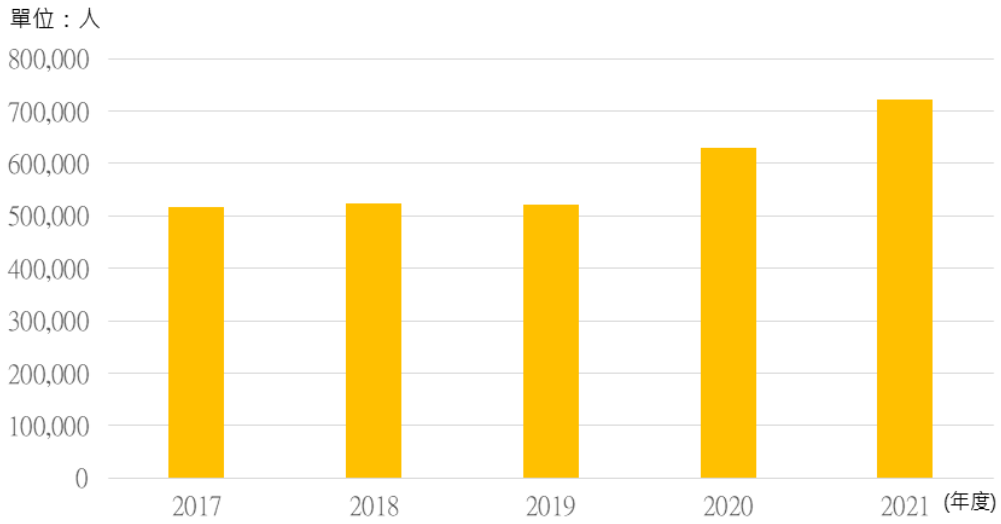


圖 28：10 家廣電業者歷年來之新聞台總收視人口變化

資料來源：本研究整理繪製

[255] 楊佳欣，電視觀察窗：疫情下的鳳凰涅槃，電視不死收視觀察，凱絡媒體週報・數位智庫（2021/12/16），https://twncarat.wordpress.com/2021/12/16/%E9%9B%BB%E8%A6%96%E8%A7%80%E5%AF%9F%E7%AA%97%EF%BC%9A%E7%96%AB%E6%83%85%E4%B8%8B%E7%9A%84%E9%B3%B3%E5%87%B0%E6%B6%85%E6%A7%83%EF%BC%8C%E9%9B%BB%E8%A6%96%E4%B8%8D%E6%AD%BB%E6%94%B6%E8%A6%96%E8%A7%80/（最後瀏覽日：2022 年 6 月 27 日）。

表 15：2017 年至 2021 年 10 家新聞台收視率及收視人口表

年度	2017 年		2018 年		2019 年		2020 年		2021 年	
*總收視人口	22,473,001		22,511,576		22,580,486		22,574,933		22,705,092	
	收視率（%）	收視人口	收視率（%）	收視人口	收視率（%）	收視人口	收視率（%）	收視人口	收視率（%）	收視人口
廣電業者 1	0.07	15,731	0.08	18,009	0.08	18,064	0.1	22,575	0.12	27,246
廣電業者 2	0.06	13,484	0.09	20,260	0.12	27,097	0.11	24,832	0.16	36,328
廣電業者 3	0.03	6,742	0.02	4,502	0.02	4,516	0.02	4,515	0.06	13,623
廣電業者 4	0.2	44,946	0.2	45,023	0.24	54,193	0.31	69,982	0.26	59,033
廣電業者 5	0.13	29,215	0.13	29,265	0.15	33,871	0.21	47,407	0.2	45,410
廣電業者 6	0.23	51,688	0.23	51,777	0.2	45,161	0.26	58,695	0.3	68,115
廣電業者 7	0.41	92,139	0.41	92,297	0.36	81,290	0.41	92,557	0.54	122,607
廣電業者 8	0.37	83,150	0.37	83,293	0.4	90,322	0.46	103,845	0.47	106,714
廣電業者 9	0.46	103,376	0.45	101,302	0.38	85,806	0.49	110,617	0.64	145,313
廣電業者 10	0.34	76,408	0.35	78,791	0.36	81,290	0.42	94,815	0.43	97,632
十家新聞台收視人口總計		**516,879**		**524,520**		**521,609**		**629,841**		**722,022**

資料來源：MAA 於 2017 年至 2021 年出版之媒體白皮書，本研究整理繪製[256]

[256] 為去識別化，另行以數字隨機呈現廣電業者代碼。

第二節　廣電新聞媒體數位化轉型之現況、產業數據與發展策略調查分析

一、廣電新聞媒體數位化轉型之現況及產業數據

分析各廣電新聞業者的數位轉型現況，發現投入大量資源在數位領域、製作網路原生內容的業者仍屬少數，大部分業者的作法是利用 YouTube、Facebook 等數位平臺來行銷宣傳其品牌、擴大影響力，或導流（將流量導回自己的新聞網站)，藉此增加一點數位廣告收入。可見廣電新聞媒體的數位轉型與其他企業的轉型，在本質上有很大的差異。由於廣電新聞媒體領有國家通訊傳播委員會（NCC）執照，受 NCC 規管，必須符合電視台的規範和要求，因此也必須維持電視規格的製播。而營運一個電視台就得耗掉鉅額成本，有餘力的電視台才可能重視數位領域的發展。此外，也有業者表示，過去對數位轉型的猶豫主要是考量到電視內容上網可能影響收視率、進而影響到電視廣告收入，後來之所以將內容放在網路上，也是因為趨勢所致，不得不然。

本研究發現大部分廣電新聞業者對數位領域的投資態度較為保守。11 家廣電新聞媒體中，僅有三家業者態度較為積極，投入的資源較多，這三家業者的新媒體部門都有 100 人以上。另有一家業者數位轉型起步時間雖早，但主力在 OTT TV，新聞網的規模並不如上述三家，網路新聞部門人員也只有 50 人，因此歸為「穩健型」。其他業者的新媒體部門人數都在 30 人以下，基本上並沒有另外成立網路新聞採訪團隊，也較無製作網路原生內容，歸為「保守型」。本研究根據新媒體部門人數、是否另外成立網路新聞採訪團隊、有否網路原生內容等三項指標，將 11 家廣電新聞業者，約略分為下列三類型：積極型、穩健型、保守型。

表 16：廣電新聞業者數位化轉型之類型區分

類型	新媒體部門人數	有否網路新聞採訪團隊	有否產製網路原生內容	家數
積極型	100 人以上	有	有	3
穩健型	約 50 人[257]	僅有編輯	較少	1
保守型	30 人以下	無	較少	7

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

（一）積極型

這類型的業者在數位領域投入的資源較多，新媒體部門人數超過 100 人[258]，網站經營態度也較積極，也有網路新聞的採訪團隊，廣電業者 A、廣電業者 K、廣電業者 E 屬於這類型。廣電業者 A 數位部門有 277 人，廣電業者 K 有 100 多人，廣電業者 E 有 130 人。這三家業者的數位轉型時間都較早，廣電業者 K 的新聞網站 2012 年就成立，自我定位是「純網媒」，將 ETtoday 當作競爭對手。廣電業者 E 和 ETtoday 分家後，運作上也有 ETtoday 的影子。廣電業者 A 則說「不太定義自己是電視台」。

廣告代理商 B 說這三家是新聞網站做得最成功的廣電新聞媒體：

> 我覺得廣電業者 K 跟廣電業者 A 比較像，因為廣電業者 K 跟廣電業者 E、ETtoday 很像，因為廣電業者 K 某種程度抄襲了廣電業者 E 的玩法，後來廣電業者 A 也是走向類似的做法。廣電業者 A、廣電業者 E、廣電業者 K 三家，基本上都在做的就是一個所謂大型新聞網站的玩法，數位網站的玩法。所以如果你要問說這些公司，新聞網做最成功就這三家，從流量來看，這三家做得最好。（廣告代理商 B）

廣告代理商 B 進一步說明這三家都很像 ETtoday。

> 基本上它的所謂新聞不完全是電視上的新聞。它都是文字，可能以文字為主的，它不是影音新聞。因為一般的新聞網站它做得是比較類似 OTT 化。它不是，它是新聞網站化。所以看廣電業者 A 變新聞網，它有娛樂新聞，有生活新聞，有

[257] 穩健型業者的新媒體部門人數指的是網路新聞部的人數。

[258] 這三家業者的新媒體部門是集團旗下各頻道共用，並非專屬於新聞台。

即時的新聞，廣電業者 K 跟 ETtoday 都是一樣的，受歡迎可能不是傳統的新聞。（廣告代理商 B）

這三家新聞網都有自己的新聞採訪團隊，並自製數位原生內容。廣電業者 A 強調，其網路新聞和電視新聞是有區隔的，新聞網團隊會因應網路分眾最感興趣的娛樂、政治、生活這三類的主題，產製電視頻道上沒有的內容。

廣電業者 A 於 2019 年開始真正的數位轉型，採用混血模式（hybrid）的轉型，所謂混血，簡言之就是讓每位員工都能增加數位的連結，例如新聞團隊都需具備同時採訪又現場直播、發 Meta 限時動態的能力。每一個團隊也都有數位人員，新聞團隊裡的數位人員也需在各種數位平臺上經營廣電業者 A 的新聞。廣電業者 A 強調其數位轉型並不是僅由「數位部」這個單一部門來負責，而是組織全面性的轉型。

譬如我們的娛樂新聞蠻受到觀眾的歡迎，政治、生活類新聞也是，網路上大家喜歡看這三類，所以這三類新聞網也有記者，他們會跑網路群眾感興趣的題目，電視未必會去做的，畢竟電視每天還是要產製大眾最喜歡的東西，這個混血的模式變成新聞網也是一個非常獨立的產製團隊，只是他們產製的東西不會去產製跟電視一樣的東西，而是網路觀眾喜歡看什麼，我們產製這些內容。（廣電業者 A）

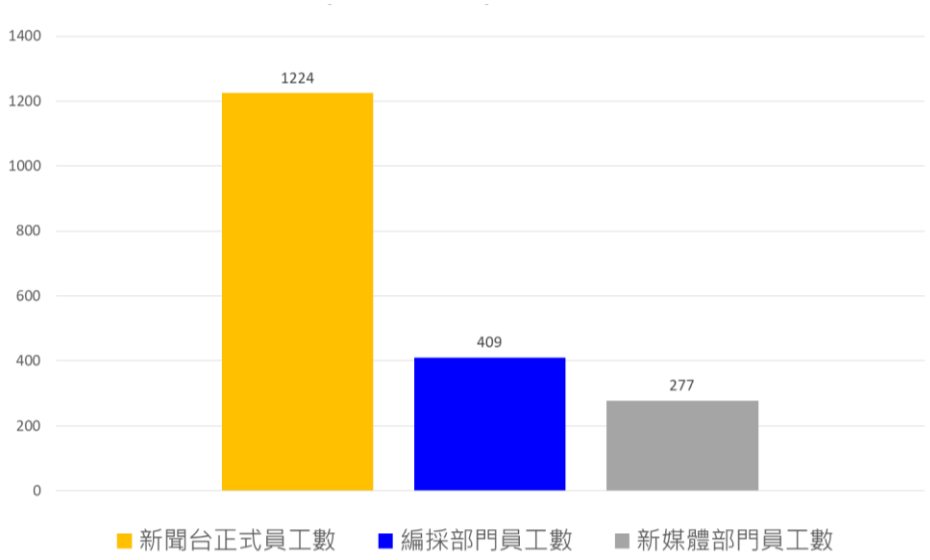


圖 29：廣電業者 A－2021 年組織人力統計
資料來源：整理自本研究問卷調查結果

廣電業者 K 於 2012 年成立新媒體事業部，2013 年成立新聞網站，接著成立電商平臺，最後成立 OTT 影音平臺。廣電業者 K 的新聞台積極數位轉型約從 2015 年開始，當時的主要策略是將優質的新聞內容上架至 YouTube、FB 等數位平臺，並製作網路原生節目。廣電業者 K 的電視新聞和網路新聞由各自的新聞團隊所製作，因此廣電業者 K 更強調它的新聞網站有 95%以上是原生內容，來自其自家電視台 SOT 的量一天不超過 20 條。

基本上廣電業者 K 因為它是新聞網站嘛，所以就像其它原生新聞網站一樣，我們必須有承擔自己的記者，自己的編輯，就是原生的記者、原生的編輯，然後有這個所謂的自己的 IT 人員，自己的設計，自己的影音人員。所以我們可能相較於廣電業者 A 或者是廣電業者 E 或中時、廣電業者 F 不太一樣的，他們的新聞網站是把電視臺的新聞拿來轉譯成文字，那我們大概 95％以上全部都是 original。來自電視臺的 SOT 的量是比較少，一天大概不超過 20 條。因為我們的政論節目比較多，所以其實 SOT 也沒有那麼多。所以我們必須就是跟它做出區隔化，才能把新聞的廣度做到最大」。（廣電新聞業者 K）

廣電業者 E 則是從 2016 年起擬定兩個經營策略，分別是捨棄網站為主的經營模式，改以社群為主的經營模式；以及捨棄文字為主的經營模式，改以影音為主的經營模式。轉型初期先把所有電視新聞都轉化成符合手機大小觀看的數位介面在網路上發布，進行鏡面改革。第二階段是成立小規模的採訪中心，約 10 人左右，開始製作屬於數位平臺的原生內容；也開始新聞的直播。只要 SNG 傳回來畫面，就直接上 FB 及直播。廣電業者 E 的新媒體部是集團旗下所有頻道一起整合運作，並不是各頻道各自設立數位部門，而是整合在頻道外的另一個部門，稱為數位媒體事業部，目前員工超過 100 人。

所以在 2016 年那時候，我們大概有兩個策略，第一個就是我們捨棄了網站為主的經營模式，改為以社群為主的經營模式。第二件事情是捨棄了文字為主的經營模式，改以影音為主的經營模式，因為我們是電視臺，比起一般的新聞網站或報紙，有比較豐富的影音內容，所以我們就希望用這個東西來做市場的差異化。

……那這時候我們就會開始有一些小規模的一個採訪中心，然後來做這個這個原生的那種東西的產生，也除此之外也做新聞的節目。譬如說那個時候我們開始會有一些新聞性的直播，會譬如說地震、颱風、下雨，氣象類的。或者是一些

重大的一些抗議事件。（廣電業者 E）

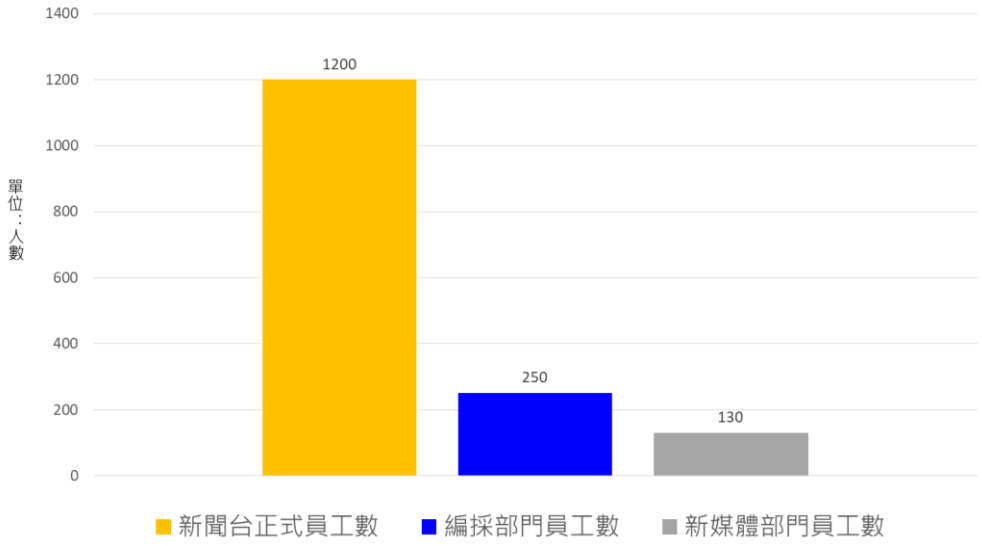


圖 30：廣電業者 E－2021 年組織人力統計

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

表 17：廣電業者 E－2021 年新媒體部門人力配置狀況

單位:人

	2021
內容產製	90
社群經營	
廣告業務	-
網站工程師	10
其他	20

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

上表是廣電業者 E 的新媒體部門人力配置狀況，其內容產製加上社群經營人數就有 90 人，是本研究回收問卷中有填答者最多的。

積極型業者之共通點是積極投入網站經營，也積極使用 YouTube、Meta 等跨國數位平臺，屬於跨平臺的經營策略，既重視自己的網站經營，也不輕忽 YouTube、Meta 等平臺的影響力。

像是廣電業者 K 在 Instagram、LINE、Twitter 上都開設帳號，也有自己的新聞 APP。其新聞網站一天的流量有數百萬次，也設有 YouTube 直播專頻，但今年四月直播專頻從 YouTube 下架後，就改由官網直播。廣電業者

A 強調跨平臺策略、以及擁有自己網站的重要性：

> 在操作的時候都是秉持多平臺策略，有時候跟演算法有關，什麼時候我會突然被 Block 什麼事情是非常難預期，我們盡量在各個自媒體上，不能專門在一個很大的平臺上，只要是影音直播類或者是原創節目類，我們都是盡量在自己的網站、APP 或跨平臺 account 上經營，比方說 YouTube 有經營、Facebook 也有經營、Instagram 也有經營，今天它改變遊戲規則的時候，我們也都是有辦法的，我們是自己做為媒體，我們的方向要自己能夠自己掌握（廣電業者A）。

若再對照上節曾出現過的新聞台營收推估資料(參圖 19)，可發現三家業者的營收是 11 家業者的前三名，由此可推論，數位轉型狀況和營收規模大小相關，營收規模越大，越有資源能投入新領域。此外，這三家業者都是頻道集團，除了新聞台之外還擁有其他頻道，數位轉型也使其集團綜效更能發揮，例如可同時提供給廣告主數位廣告和電視廣告的方案。又根據下方業者填答問卷的統計結果，積極型業者(除一家問卷未填之外)近年來的營運都是獲利狀態，究竟是因獲利所以積極投入數位轉型，或因投入數位轉型而獲利，值得進一步研究。

表 18：11 家廣電業者之營運情形對照表

業者	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
廣電業者 A	獲利	獲利	獲利	獲利	獲利
廣電業者 K	-	-	-	-	-
廣電業者 E	獲利	獲利	獲利	獲利	獲利
廣電業者 F	虧損	虧損	虧損	獲利	獲利
廣電業者 D	虧損	虧損	虧損	獲利	獲利
廣電業者 G	虧損	虧損	虧損	獲利	獲利
廣電業者 C	獲利	獲利	獲利	獲利	獲利
廣電業者 I	虧損	虧損	損益兩平	損益兩平	損益兩平
廣電業者 H	-	-	-	-	-
廣電業者 B	-	-	-	-	獲利
廣電業者 J	-	-	-	-	-

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

（二）穩健型

和積極型相比，穩健型廣電業者的新聞網站規模不大，網站流量也不如積極型業者，但在數位領域是持續進展的，廣電業者 F 就屬於穩健型。其數位轉型起步很早，開播的隔年即成立新聞網站，但當時是簡易版網站，後來因採用新聞直播系統，使其網站能直接抓取電視新聞的資料，不須另外耗費人力經營新聞網，也吸引入口網站來談授權。這套系統為廣電業者 F 增加新聞內容授權收入，全盛時期一個月授權給 12 家入口網站，授權收入達數十萬。目前廣電業者 F 的網路新聞部隸屬於新聞部門，編制約有 50 人，負責新聞網的營運。另有新媒體事業群負責 Google、Meta、LINE、Yahoo 與 OTT 等數位平臺的營運及新聞 APP 的開發上架。

廣電業者 F 的新聞網並無另外成立採訪團隊，主要人員是網路新聞編輯，因此採取「先網後視」的策略，要求新聞部都要先發網路新聞，發完後再做電視新聞，以這樣的方式節省人力。

> 從去年這樣改組請了 50 個人……只有 50 個人，網路部還是認為不夠，但是你看，50 個人沒有採訪能力，都是編輯，所以我們要懂得策略，他們喊的一個口號，先網後視，先網路後電視，他要求新聞部，電視新聞的人，回來的作業模式就先發網路，發完網路以後再去做你的電視新聞。（廣電業者 F ）

廣電業者 F 的數位轉型重點其實在 OTT，由於過去有「手機看電視」、做 content aggregator 的營運經驗，以此為基礎發展 OTT 是其優勢，主要是做 B2B 的服務（例如提供談好授權的頻道群給中華電信的 hami），因此積極營運新聞網過去並不在其轉型策略中。廣電業者 F 也提到新聞網發展不如上述積極型業者的原因之一，是因為過去外包給外面廠商做。

> 其實我們很早以前就在做手機看電視，2006 年的時候，那時候手機市場 2.5G 過渡到 3G，那時我就察覺到頻寬變寬了。手機上面可以看螢幕內容，所以我就跟公司提議，說我們應該來做這種手機看電視的這個業務。當初剛開始的時候都是頻道，都是直播頻道。從 2006 年到 2015 年的時候過度變成 OTT，因為 2015 年開始在談 OTT。那我們的 OTT 跟人家的不一樣，因為我是手機看電視的基礎，所以在 2015 年其實我已經做了 9 年的手機看電視，所以你又發現我們的內容其實是以頻道為主。然後我的獲利模式也不是這個 B2C 的獲利，因為這個非

常難做。

新聞 APP 很早以前就有新聞 APP，就是我在 run。那個是 2016 年要讓新聞部弄的時候，APP 跟網站是新聞部外包給別人。然後外包給別人有很多議題，包括後續的維護，不即時等等。所以在 2018 年的時候，這個公司決定自己來接手。所以花了大概一年的時間，從廠商那邊接回來，所以目前是我們在維運。（廣電業者 F ）

收看廣電業者 F 新聞的管道，包括有線電視、影音平臺（OTT TV）、FB 的 Watch、Instant Articles 及 Google 的 YouTube 等數位平臺。2016 年廣電業者 F 的新聞 APP 完成並上架，在 YouTube 有新聞直播頻道，還有新聞專頻。

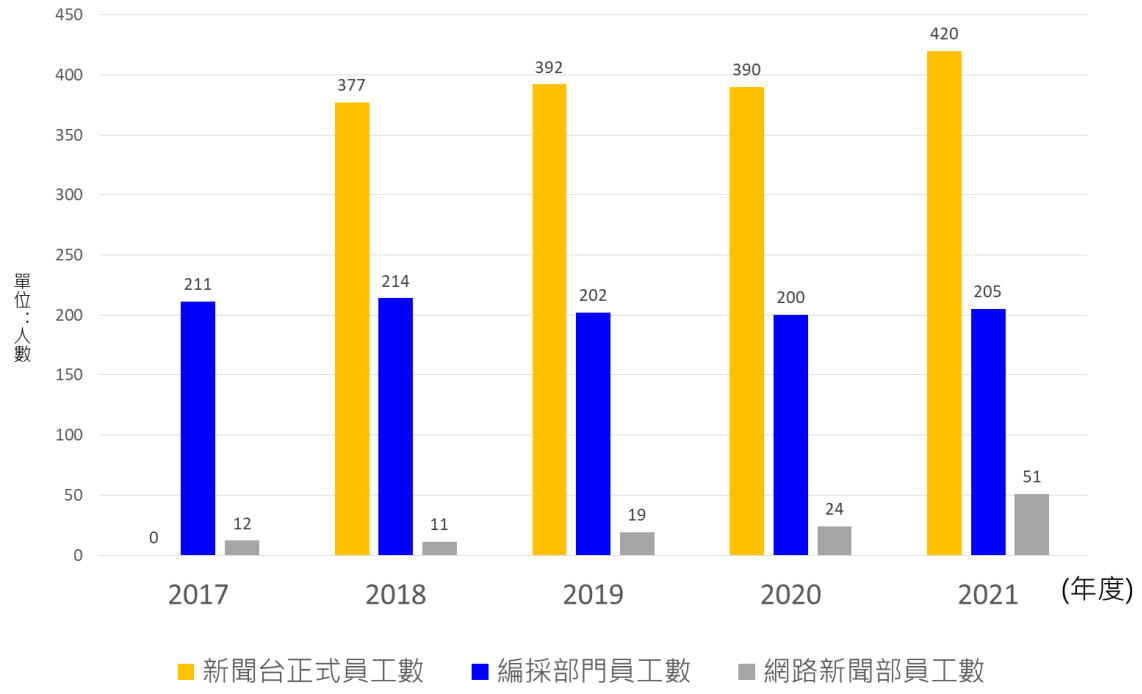


圖 31：廣電業者 F－近五年組織人力變化

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

表 19：廣電業者 F－新媒體部門人力配置狀況

單位:人

	2017	2018	2019	2020	2021
內容產製	-	-	8	13	38
社群經營	12	11	11	11	13
廣告業務	-	-	-	-	-
網站工程師	1	1	1	1	3
其他	-	-	-	-	-

資料來源：整理自本研究問卷調查結果[259]

（三）保守型

這類型業者基本上並無另外設立網路新聞採訪團隊，新媒體部門人數都在 30 人以下，也較無網路原生內容。

但在這些業者中，廣電業者 J 屬於保守但稍微積極的類型。廣電業者 J 的網路媒體小組，雖然只有 12 人至 13 人，但針對網路族群做新聞節目，由新聞部主任兼任，資深新聞製作人擔任編審，再設資深主編、編輯、助理編輯與攝影助理等職務，彙集每天的新聞素材，重新編輯與整合再上傳至數位平臺，同時也做形象整合，並且與社群媒體的閱聽眾互動，達到雙向溝通與回饋的目的。

受訪時，廣電業者 J 提到：

> 從 2015 年我們就增加了網路媒體小組，我們就叫網媒小組，那當然就是它把我們每天的新聞就在他們自己把這些新聞素材，然後就是由主管來做這個討論之後，做一些重新的編輯，重新的一些整合，然後上傳，同時他們也會做一些新聞的節目，形象整合，然後轉檔，編排，然後跟網路族社群媒體去做互動，跟他們這些網民們進行互動，訊息提供，因為有了雙向的回饋，或許有更多讓我們有改進的一些空間，這是網媒小組的功能。（廣電業者 J）

廣電業者 G、廣電業者 D、廣電業者 C、廣電業者 I、廣電業者 H、廣電業者 B 對於數位轉型的態度就更為保守，大多是希望利用 YouTube 或

[259] 需說明是，廣電業者 F 之新媒體部門稱為「網路新聞部」，而問卷中之網站工程師人數為服務全公司之人力，而非專屬網站新聞部，故本表對應上圖之「網路新聞部」人力係內容產製及社群經營之加總。

Meta 等數位平臺觸及更多新網路使用者，多一個宣傳管道。例如廣電業者 D 與廣電業者 G 在合併後才開始重視數位轉型，因為觀察到同行都經營社群平臺，所以也決定加入社群的經營，現在也僅是增加社群，內容方面並沒有做很大調整。

廣電業者 C 更表示數位化一開始是配合國家政策將全部頻道 HD 化，真正的數位轉型時間比較晚，2020 年才開始，利用 Google、YouTube、Facebook，做電視台粉絲團、主播粉絲團、節目的粉絲團等，主要是利用社群媒體平臺來做宣傳。

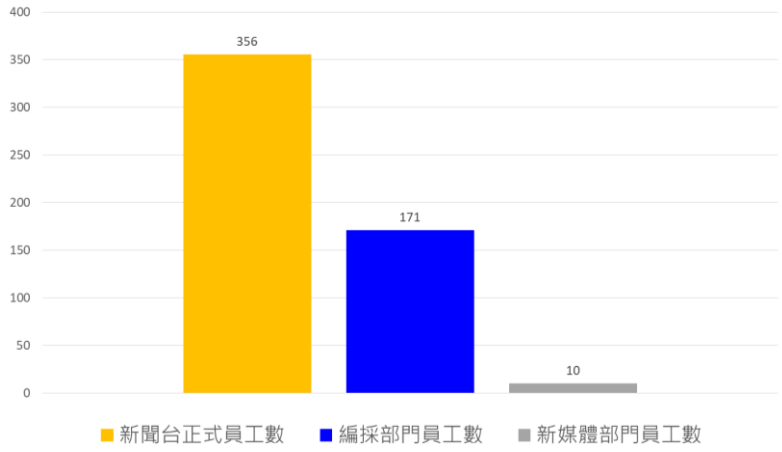


圖 32：廣電業者 C－2021 年組織人力統計[260]

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

表 20：廣電業者 C－新媒體部門人力配置狀況

單位:人

	2017	2018	2019	2020	2021
內容產製	-	-	-	5	5
社群經營	-	-	-	個別節目人員兼任	
廣告業務	-	-	-	個別節目人員兼任	
網站工程師	-	-	-	5	5
其他	-	-	-	-	-

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

[260] 廣電業者 C 未填答 2017 年至 2019 年之資料。

廣電業者 I 原來就想走國際市場，但後來因衛星成本較高和網路的普及，意識到整個海外的傳輸模式需要改變，才開始進入數位平臺。

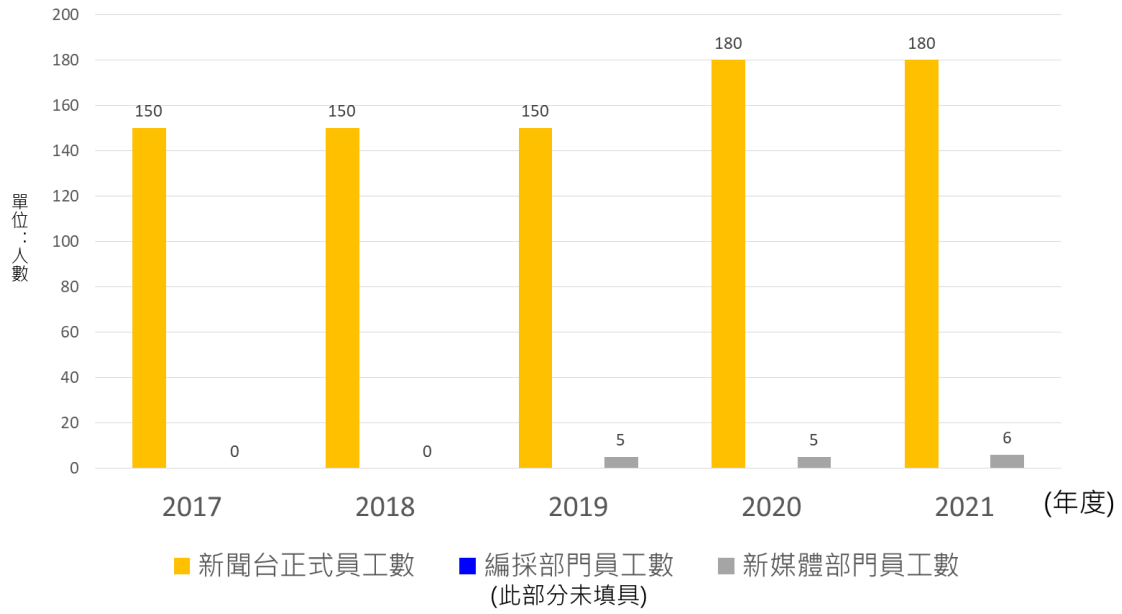


圖 33：廣電業者 I－近五年組織人力變化

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

表 21：廣電業者 I－新媒體部門人力配置狀況

單位:人

	2017	2018	2019	2020	2021
內容產製	-	-	4	4	4
社群經營	-	-	1	1	2
廣告業務	-	-	0	0	0
網站工程師	-	-	-	-	-
其他	-	-	-	-	-

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

這類型業者通常轉型起步較晚，也認為數位轉型是趨勢，因為年輕人都到網路上了，為了維持或擴大影響力，必須轉型。

例如廣電業者 B 提到：

至於為什麼要進行數位轉型，現在就是趨勢，第一個，擴增我們的普及率跟影響性，本來大家看傳統媒體才能看到，透過網路就有更多人看到我們，不管是新聞

或者是節目，再來因為看電視的人真的是越來越少，看電視的人也是人口老化，我們要吸收更多的年輕族群，當然是往網路這塊去推。（廣電業者 B）

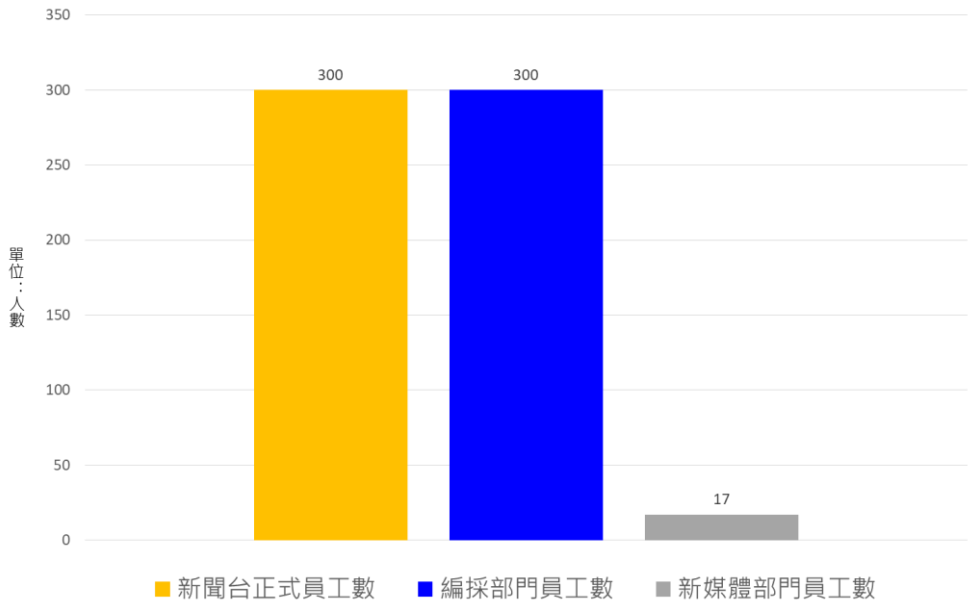


圖 34：廣電業者 B－2021 年組織人力統計[261]

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

表 22：廣電業者 B－新媒體部門人力配置狀況

單位:人

	2017	2018	2019	2020	2021
內容產製	-	10	約15	約15	17
社群經營	-	-	-	-	-
廣告業務	-	-	-	-	-
網站工程師	-	-	-	-	-
其他	-	-	-	-	-

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

業者之所以態度較為保守，主要原因在於投入的人力成本與回收的收入不符正比，特別是與其龐大的新聞產製成本相比，來自數位平臺的分潤收入或授權收入都不高。

[261] 廣電業者 B 未填答 2017 年至 2018 年之資料。

廣電業者 G 強調將內容放在數位平臺上並未獲利：

應該是說這些平臺就新媒體來講並沒有辦法讓我們真正獲利，就是現階段看起來，應該是各台都差不多，在 YouTube 上面應該是獲利最大的來源，……只有 Yahoo 新聞是提供文字稿的部分，那些都是無償的，只是增加你的閱聽眾，但並沒有辦法導流量，連導流量都沒有辦法，LINE 也是一樣，LINE TODAY 也是一樣，我提供很多文字稿給他，但是我並沒有任何一個流量會回到我自己的官網，除了官方帳號，但是官方帳號基本上是用戶在付費的，等於是新聞台在付費，我每發一個訊息可能就 10 萬人一則就 1 萬元，一則就要收到 1 萬元的費用去做廣告，所以我們基本上還是將本求利的概念，就是我們台裡面老闆的想法還是以能夠賺錢為主，因為我要提供 Yahoo 或 LINE 很多文字稿的話，我必須要增加太多的人力，去撰寫這些內容提供給他，但我並不能從他這邊獲得到什麼比較實質或是比較立竿見影的收入，所以我們這邊的話基本上會透過 FB 的方式去增加一些閱聽眾的推廣，內容推廣為主要。（廣電業者 G）

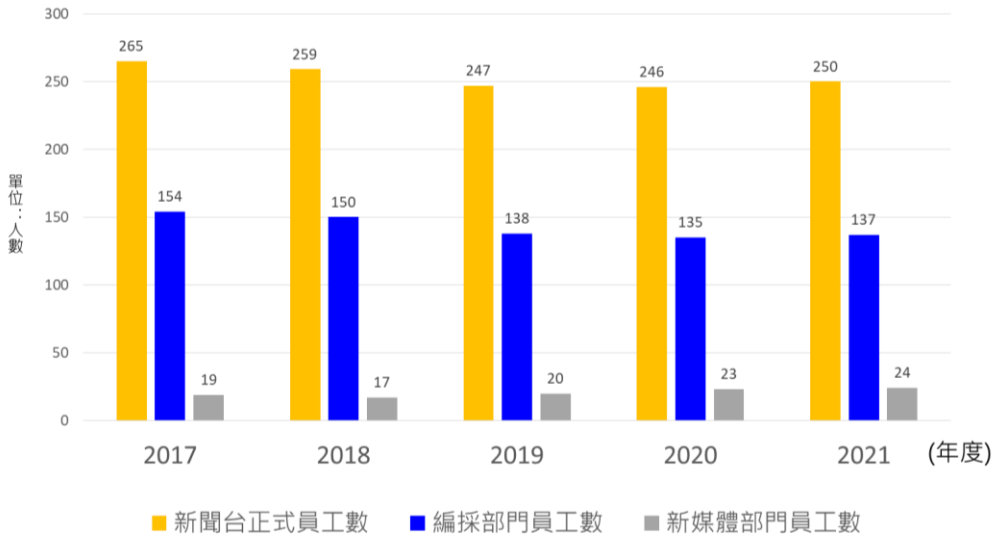


圖 35：廣電業者 G－近五年組織人力變化

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

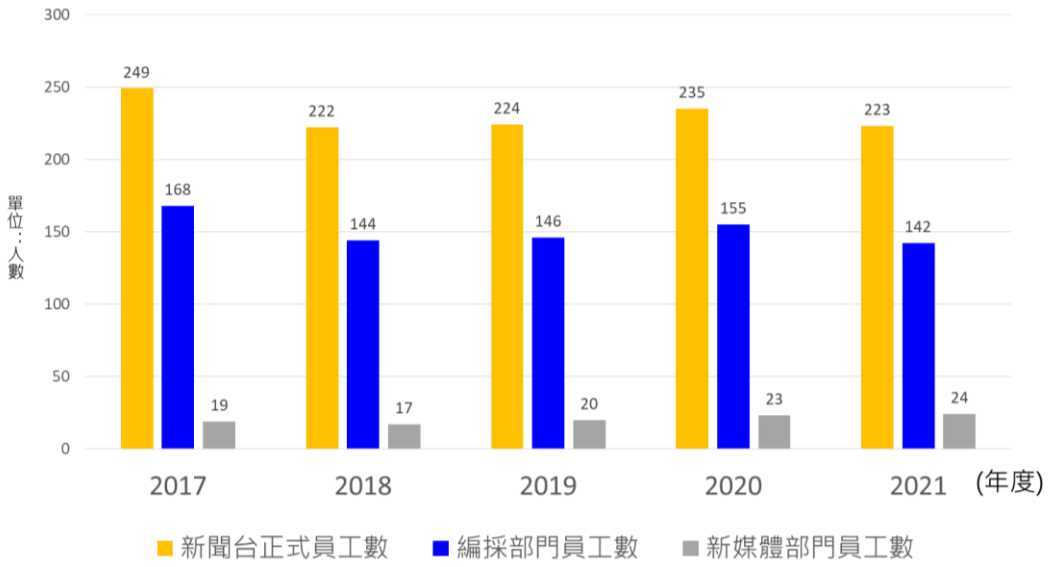


圖 36：廣電業者 D－近五年組織人力變化

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

表 23：廣電業者 G 及廣電業者 D－新媒體部門人力配置狀況

單位:人

	2017	2018	2019	2020	2021
內容產製	19	17	20	23	24
社群經營	由內容產製人員輪值				
廣告業務	0	0	0	0	0
網站工程師	0	0	0	0	0
其他	-	-	-	-	-

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

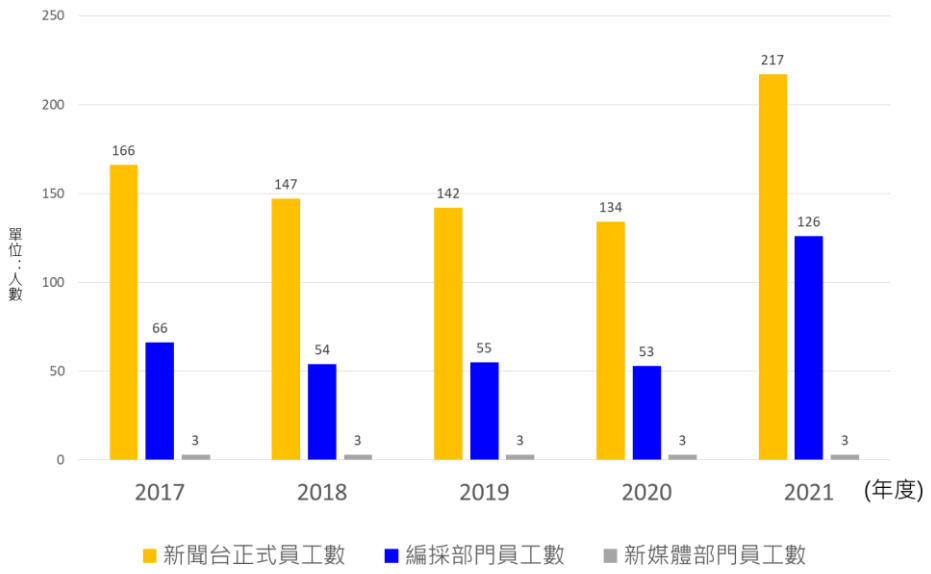


圖 37：廣電業者 J－近五年組織人力變化

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

表 24：廣電業者 J－新媒體部門人力配置狀況

單位:人

	2017	2018	2019	2020	2021
內容產製	-	-	-	-	-
社群經營	3	3	3	3	3
廣告業務	-	-	-	-	-
網站工程師	-	-	-	-	-
其他	-	-	-	-	-

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

在內容方面，保守型業者並沒有為了網路新聞另外成立新聞團隊，因此較少自製原生數位內容，只是因應數位平臺調整內容規格。舉例來說，廣電業者 B 的網路中心角色是將內容調整成各平臺的適合方式，例如採用圖卡、或是快訊等，並不負責核心內容的產出。廣電業者 H 自 2021 年以後，在新聞台製播部下成立一個網新中心，網新中心負責將新聞內容上架至各數位平臺，因為沒有自己的採訪團隊，新聞網站的內容都必須依附新聞台。

我們比較不一樣，我們的新聞還是掛在官網裡面。差別在廣電業者 K、廣電業者 A、廣電業者 E，他們是自己有採訪的團隊，我們現在的網新沒有採訪團隊，我們的採訪團隊還是依附在新聞台，我們是依照新聞台每天開出來的稿單去挑選，

然後放到我們的官網的新聞區塊裡面，再來他們會比較大的即時新聞會去做即時新聞的推播，這些即時新聞是比較重大且民眾會關心的事，我律定他們因為人數的關係，譬如像現在每日的確診數會做一個推播，記者會我們也會在 YouTube 直播，如果是重大的公安意外、地震我們網新中心會去做推播，網新中心人力配置的關係，我沒辦法到全時段，我們現在 11 點到早上 8 點我們網新中心是沒有人力配置。（廣電業者H）

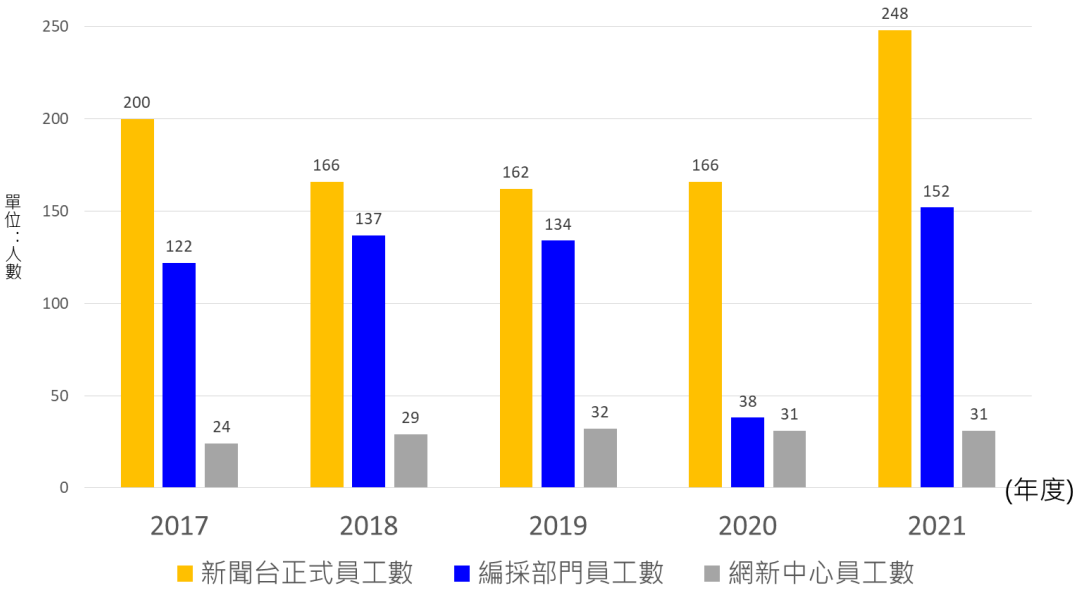


圖 38：廣電業者 H－近五年組織人力變化

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

表 25：廣電業者 H－新媒體部門人力配置狀況[262]

單位:人

	2017	2018	2019	2020	2021
內容產製	-	-	6	6	6
社群經營	-	-	1	1	1
廣告業務	-	-	1	1	0
網站工程師	1	2	2	1	1
其他	-	-	-	-	-

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

[262] 廣電業者 H 負責網路新聞的是網新中心，圖中 31 人指的是網新中心。新媒體部則是負責非新聞類的節目上傳，行銷等等。人數較少，參見下表。

以上訪談分析與數字都顯示這類型廣電業者投入的資源並不多，且大多是被動轉型。

（四）廣電新聞業者新媒體營運狀況

本研究依問卷結果綜整 2021 年 11 家廣電新聞業者推出新媒體服務之現況，區分為業者自行建置之新聞網站與 APP，以及經由數位平臺提供之類型。

表 26：11 家廣電新聞業者建置新聞網站與 APP 一覽表

業者	新聞網站	App	App 下載人數
中視	中視新聞	無	-
華視	華視新聞網	華視新聞	34 萬
民視	民視新聞網	民視新聞	18 萬
年代	年代新聞網	年代新聞	5.6 萬
寰宇	寰宇新聞網	無	-
東森	東森新聞網	東森新聞	29 萬
非凡	非凡新聞網	非凡大探索	24 萬
壹電視	壹電視	壹電視	21.5 萬
台視	台視新聞網	台視	9.9 萬
TVBS	TVBS 新聞網	TVBS 國際+	279 萬[263]
三立	三立新聞網	三立新聞網	50 萬

資料來源：整理自本研究問卷調查結果和 APP 下載資料

[263] 包含健康 2.0、食尚玩家、女人我最大。

表 27：11 家廣電新聞業者經由數位平臺提供新媒體服務一覽表

業者	YouTube 頻道	YouTube 訂閱數	YouTube 最受歡迎的節目	YouTube 最受歡迎的節目的觀看次數	Facebook 粉專名稱	Facebook 追蹤數	Facebook 最受歡迎節目	Facebook 最受歡迎節目的觀看次數	其他平臺/經營人數
中視	中視新聞	65.5 萬	庶民大頭家	-	中視新聞	40 萬	庶民大頭家	-	-
華視	華視新聞	71.1 萬	三國演義	平均 30 萬	華視新聞	23.5 萬	-	-	IG/6 千 LINE/13.4 萬
民視	民視新聞網/民視讚夯/FTVlive53	10.6 12.3 3.9 (萬)	台灣最前線	平均每集累積 7 天 21 萬次	民視新聞	106.6 萬	-	-	IG/2.9 萬 LINE/22.5 萬
年代	年代新聞 CH50	47.8 萬	新聞面對面	3,533 萬	年代新聞	12.5 萬	新聞面對面	873.9 萬	-
寰宇	寰宇新聞頻道	6.4 萬	寰宇全視界	6369 萬	寰宇新聞	3,183	-	-	-
東森	東森新聞 CH51	176 萬	關鍵時刻	35 億	東森新聞	591.7 萬	關鍵時刻	2.8 億	IG/28 萬 LINE/10.9 萬
非凡	非凡電視	84.6 萬	錢線百分百	-	非凡電視台	14.6 萬	錢線百分百	-	IG/1.7 萬

業者	YouTube 頻道	YouTube 訂閱數	YouTube 最受歡迎的節目	YouTube 最受歡迎的節目的觀看次數	Facebook 粉專名稱	Facebook 追蹤數	Facebook 最受歡迎節目	Facebook 最受歡迎節目的觀看次數	其他平臺/經營人數
壹電視	壹電視 NEXT TV	31.2 萬	年代向錢看	16 億	壹電視 NEXT TV	20.6 萬	年代向錢看	-	-
台視	台視新聞 TTV NEWS	79.1 萬	-	-	-	-	-	-	IG/1 萬
TVBS	TVBS NEWS/ TVB 選新聞/Focus 全球新聞/ TVBS 國際+/ 少康戰情室/ 新聞大白話/TVBS 文茜的世界周報	938 萬	少康戰情室	-	TVBS 新聞/ 少康戰情室/TVBS T 觀點/TVBS 國民大會/TVBS 看板人物/TVBS 財經大白話	1,184 萬	少康戰情室	-	-
三立	三立 iNEWS/ 三立 LIVE 新聞	98.3 萬	鄭知道了	-	三立新聞/ 三立 iNEWS	355 萬	-	-	IG/9.4 萬

資料來源：整理自本研究問卷調查結果和網路資料[264]

[264] 「最受歡迎的節目觀看次數」是問卷調查結果，依據是業者的回覆。「YouTube 最受歡迎節目」是業者根據 YouTube 給的數字填答，「Facebook 最受歡迎節目」可能是業者基於臉書使用者按讚數、或留言量來判斷填答。除三立外，其餘為業者主觀答案，並非研究團隊根據 YouTube 或 Facebook 資料所得。

二、廣電新聞媒體主要的發展策略

盤點本次受訪的 11 家廣電新聞頻道，大部分業者皆建置獨立的新聞網站，有獨立網址；業者 D、H 與 J 的新聞網站仍與公司其他頻道共用官網，但有獨立的分頁，可見新聞網的建置是 11 家業者共通的數位轉型之發展策略。除了新聞網之外，還有另一個共通的發展策略是配合不同平臺特性擬定策略。最後是有部分業者將數位平臺視為宣傳管道的策略。以下分述之。

（一）建置新聞網，電視與網路產生匯流綜效

有些業者在網站設立初期，沒有額外的經費與人力，也不熟悉網站的功能和角色，且因沒有獲利模式，就抱持一源多用的大編輯台作法，使用電視新聞記者採訪回來的影音新聞或改成文字稿，再放置於新聞網站，等於是新聞網站的內容全依賴新聞台提供。部分擁有多頻道的集團初期是全集團共同一個官網，新聞網站附設在公司官網之下，直到運作成熟之後，再將新聞網站獨立出來運作，例如廣電業者 B。廣電業者 B 的新聞網原本和官方網站合在一起，內容包括電視台的其他節目類型，2020 年 12 月才將新聞的部份獨立出來。目前網站經營強調用戶體驗，不僅是內容，也期望持續優化網頁速度與使用者搜尋的便利性。

11 家廣電新聞業者初期都希望用最低的成本與最少的人力運作新聞網站，但逐漸熟悉網路的特質與網站操作之後，瞭解新網站不僅僅是電視新聞的另一個播放管道，還有多元的功能。加上網路原生新聞網站百花齊放，推動了新聞網站的新階段。

業者 F 認清網路即時快速、沒有版面限制與沒有截止時間等不同特性，很快就發展出「先網後視」，即先網路後電視的策略，即使電視部門人員反彈，也使其慢慢感受到網路是主流趨勢而接受。

> 先網路後電視，他要求電視新聞的人，回來的作業模式就先發網路，發完網路以後再去做電視新聞。……剛開始的時候電視的也有反彈，但慢慢這個力量沒有了。就是反彈聲音不見了，就大家都要了解這個事一定要。（廣電業者 F）

「先網後視」宣示網路新聞優先於電視新聞，網路原生新聞網站、紙媒報社的新聞網站，成了電視新聞網站互搶流量的競爭對手。廣電新聞業者無

法再以電視新聞頻道的生產方式來因應新聞網站所需要的新聞量。新聞網站與廣電新聞頻道逐漸脫離「電視新聞網路化」的窠臼，轉向新功能與新角色的新聞網站發展。

也有多家業者都提到，同時經營傳統媒體與新媒體，能擴大收視群眾，產生匯流的綜效。例如廣電業者 H 說：

> 因為我們的 TA 年齡層偏大，所以我們透過 YouTube 的政策，把我們 TA 年齡層往下，而確實也帶來一定的效果，會讓在 YouTube 的年輕族群引導到我們電視頻道來，這個是傳統媒體與新媒體的交叉經營策略，也是把我們好的新聞類型的節目放到 YouTube 上。（廣電業者H）

（二）依數位平臺特性擬定策略

幾乎所有業者都依數位平臺特性擬定不同的發展策略，以透過不同平臺擴大自家新聞的影響力。例如廣電業者 B 的數位平臺策略，以 YouTube 最主、Meta 為輔。其 Google、YouTube 的策略是以優化關鍵字（SEO）與標題的方式，期望拓展內容的影響力與能見度。因為演算法和社群經營強調精準行銷，廣電業者 B 的 Meta 策略是以使用者的視角操作，在 FB 上推出使用者正關心的議題。在 Yahoo 策略方面，因為 Yahoo 上有許多新聞媒體，為了勝過其他媒體，廣電業者 B 在新聞速度、標題、內容方面下工夫。

> 我的策略是用戶感受，我自己是用戶的時候我能夠接受到什麼、看到什麼，再配合我能看到的數字而做每天的調整，這個是在 Facebook 跟 Instagram 上，所謂的策略就是變動式。LINE 我們在合作中。Yahoo 的部分，因為它的新聞是來自於所有的新媒體，所以我們會希望速度要快，讓它可以選得上、要精準、正確、內容夠豐富，譬如同一則新聞會有來自各個新聞台的內容，他為何要選擇你的，你的標題、你的速度、你的圖片比別人好，它會選擇你，這個是在 Yahoo 的部分，他們編輯有編輯的喜好，他們有自己的編輯群。（廣電業者 B）

廣電業者 A 的發展策略也依平臺特性而有不同策略，以平臺使用者的使用行為區分為社群類與資訊類。社群類需要產生互動，所以會在 Facebook、Instagram、YouTube 去創造互動；若是屬於資訊型的平臺，像 LINE TODAY、Yahoo、Microsoft，則會選擇提供可用性較高的資訊內容；而自家產製的原創節目則會在廣電業者 A 的網站、APP 或跨平臺帳號上經營，操

作的時候都是秉持多平臺策略，以防某個平臺突然改變遊戲規則，亦即雞蛋不放在同一個籃子裡。

廣電業者 A 在 Facebook、YouTube、Instagram、LINE 等數位平臺上，皆有專門的團隊負責經營，會依照不同的情況與平臺性質，改變標題、影片長度、後製影片等。例如 YouTube 的觀眾喜歡看長版和直播的國際與政治類新聞，Facebook 的觀眾喜歡一個主題多種事件型的影音，大概 5 到 8 分鐘的長度，廣電業者 A 就配合平臺觀眾進行影音編輯。

廣電業者 I 在 YouTube 專頻上有節目帳號的專頻和新聞帳號的專頻，有些分段是放在新聞的帳號。這和廣電業者 I 在經營電視頻道是一樣的道理，就是看目標觀眾的習慣。完整版的東西在 I 的節目帳號點選率比較高，因此就做長秒數。但是在 I 的新聞頻道帳號的觀眾，觀眾比較沒做長秒數觀看，所以就會將節目分段，譬如以 10 分鐘為一個單位，根據不同的議題下標題去做。在 FB 上做 1 分鐘看國際新聞、1 分鐘看世界的模式。Instagram 以圖像影片為主，也沒有做任何廣告的東西，主要是做台性而已—強調是怎樣的一個台，把國際新聞台的形象做好。

廣電業者 K 最特別的發展策略，是自行開發的「戰情系統」，尋找各大社交平臺、論壇裡熱度最高的關鍵字，再編寫出精準符合其 TA 需求的新聞內容。

> 我們自己開發的。就是戰情系統，我們會知道此刻在各個新聞網站或者在各個大的 FB 或者是各社群平臺，包括那個像 Dcard、PTT 上面現在最熱的是什麼，那我們就會知道大概在整個，然後再配合一些我們自己記者的專業判斷，我們去，因為我們人少，我還是強調我們人是很少的，所以我們必須寫的新聞，就是要我認為符合很精準的很精準的符合我們 TA 的需求。我們的人力這麼少，我們一天大概能產出六百多則新聞，所以這六百多個新聞當然就要非常的精準。（廣電業者 K）

也有許多業者近年來調整 Meta 策略，例如廣電業者 H 就指出，慢慢將重心轉向 YouTube，因為 Meta 的獲利模式、演算法一直在調整，對於廣電業者 H 來說很難掌控。廣電業者 H 本來企圖利用它導流到官網的網頁，希望帶來 Adsense 的成長，後來發現導流並不如預期，也是由於 Meta 演算法

的關係，所以便把重心轉移到 YouTube，現在廣電業者 H 還是有在維持 Meta，只是沒用那麼多人力。

（三）將數位平臺視為宣傳管道

由於有些數位平臺的分潤不多，有業者僅將數位平臺當作電視台的宣傳管道，特別是Meta 被認為沒有帶來收益，宣傳的功能大於營利性質。

例如廣電業者 C 認為其主力在電視，將 Google、YouTube、Facebook 這些數位平臺都定位為宣傳管道，認為 Facebook 是與觀眾互動用的，並不期望在上面營利。

> 其實數位平臺最大的就是 Google、YouTube、Facebook，一開始我們把它們當成宣傳管道，因為它是一個社交媒體平臺，譬如說我們做了電視台粉絲團、主播粉絲團、節目的粉絲團，一開始我們是用宣傳的力氣在做，所以是在編制在現有的人力，所以我們沒有在數位化的部分做很大的改變。我們老闆跟我們講要先固守電視這塊，數位這塊行有餘力再做，當然第一步，我們先把它當成宣傳管道，我們根本不要去想要從裡面賺多少錢，我們一開始的策略就是這樣。目前我們對 Facebook 的定位還是在宣傳，就是跟觀眾的互動，因為那個互動是最即時的。也沒有人來接觸，我們也找不到對口，不知道需要什麼樣的東西才可以營利，既然沒有，我們就不從營利的方面去想，我們就用觀眾互動、粉絲團活動為主。因為 Facebook 沒有收入，所以我們也不想花太多時間在那邊。（廣電業者 C）

廣電業者 G 也強調利用 FB 做內容推廣，廣電業者 I 提到雖利用 Podcast、社群媒體和 Instagram，但利用目的是偏向宣傳功能。

第三節　廣電新聞內容因數位平臺影響而產生之變化

從本章前面二節的產業概況分析可看出，臺灣廣電新聞媒體的數位化轉型受到國際數位平臺影響，首當其衝的就是賴以為生的廣告被侵蝕。近十年受到數位平臺的鯨吞，廣告量大幅萎縮，嚴重衝擊廣電新聞媒體生存與內容生產。

一、數位平臺挾帶市場優勢衝擊新聞內容的產製

根據統計，台灣目前的網路使用者已超過總人口數的九成，來到 2,172 萬人；平均每日使用網路的時間長達 8 小時 7 分鐘，遠較全球平均時間多出 1 個多小時。社群媒體的使用人口更高達 2,135 萬，其中 YouTube 的使用者約 1,635 萬、Facebook 的使用者有 2,010 萬人、Instagram 的使用者有 1,055 萬人。社群平臺在網路上的高度使用率及活躍使用人數，讓網路社群平臺成為民眾接收訊息的最主要來源[265]。

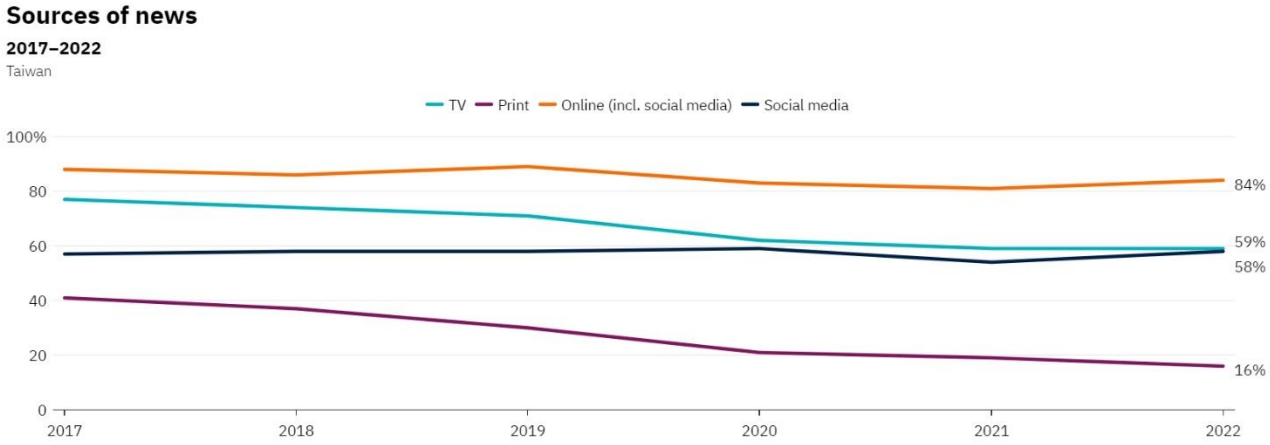


圖 39：我國 2017 年至 2022 年新聞來源變化
資料來源：Reuters Institute Digital News Report 2022[266]

由於使用者接收訊息的行為產生變化，促使廣告的投放出現板塊移動的變遷，過去新聞媒體依靠廣告收入作為主要收益的經營模式面臨挑戰，開啟一連串的惡性循環。經過團隊整理，歸納出數位平臺對於新聞產製的方

[265] Simon Kemp, DIGITAL 2022: TAIWAN, DATAREPORTAL (2022/02/15), https://datareportal.com/reports/digital-2022-taiwan (last visited June 06, 2022).

[266] Nic Newman, Richard Fletcher, Craig T. Robertson, Kirsten Eddy & Rasmus Kleis Nielsen, Digital News Report 2022, Reuters Institute for the study of Journalism, p.149 (2022).

式、新聞內容的取材、新聞呈現的方式、新聞人員的專業能力、以及廣告投放等面向，都已經對我國廣電新聞業者造成影響。

儘管受訪者對於數位平臺的新聞呈現影響議題，大部分都以恪守新聞專業、愛惜品牌形象作為回應，但從諸多調查報告和國外數據都可以印證數位媒體的獨立性與編輯自由度都受到相當大的衝擊，且國外已有多篇研究指出數位平臺正在影響新聞媒體的內容生產，包含大幅降低公共新聞、科學新聞、地方法院、地方醫院等地方新聞的報導；助長假新聞與仇恨言論、減弱新聞資訊的來源及內容的多元性等。

以澳洲 ACCC 於 2019 年所發布之「數位平臺調查報告」（Digital Platforms Inquiry）為例，因為數位平臺的快速成長，2006 年至 2016 年之間，澳洲整體新聞相關工作減少 8%、紙媒更是減少 26%；2008 年至 2016 年有 106 家地區性或區域的報紙關閉，且過去 15 年來，與地方政府相關的公共新聞、地方法院醫院與科學新聞等，被報導的數量大幅下降[267]。

美國明尼蘇達大學的 Benjamin Toff 與 Nick Mathews 於 2021 年發表社群媒體對地方新聞的影響，發現數位平臺所使用的演算邏輯與點閱分享等經濟激勵措施，讓新聞組織減少原本就不被大眾關注的地方新聞。他們分析 240 萬則 Facebook 的貼文發現，當數位平臺競相爭奪使用者注意力的情況下，描述某些社區獨特故事的地方新聞，因為缺乏點閱與分享，很容易就被犧牲掉。Mathews 結論說，雖然不能百分百肯定確認數位平臺正在扼殺（killing）地方新聞，但整體來說，數位平臺對於地方媒體與地方新聞的生存無幫助[268]。

華盛頓郵報引用美國賓州大學與新加坡大學的研究，指出 Google 的演算法是造成地方性小型新聞媒體式微的原因。雖然在地新聞最符合當地居民的需求，也最能反應當地狀況，但因帶來的流量小、廣告效益不大，難以在 Google 的演算法中和大型媒體所產製的全國性新聞相競爭。這將減弱資訊來源與新聞內容的多元性，資訊的流通越來越不平等[269]。

---

[267] Australian Competition and Consumer Commission （ACCC, 2019）Digital platforms inquiry - final report.

[268] Benjamin Toff & Nick Mathews (2021). Is Social Media Killing Local News? An Examination of Engagement and Ownership Patterns in U.S. Community News on Facebook, Digital Journalism, DOI: 10.1080/21670811.2021.1977668.

[269] Sean Fischer, Kokil Jaidka and Yphtach Lelkes (2020/12/22), How Google is hurting local newsOur audit

此外，美國網路數據分析平臺 Parse.ly 的分析顯示，Facebook 的演算法將涉及政治、犯罪或悲劇的故事均歸類為新聞，助長福斯新聞（Fox News）之類型的偏頗媒體，助長假新聞與仇恨言論，衝擊新聞的生態，也危害民主機制與社會公平[270]。

新聞機構在數位平臺上的挫折不僅來自廣告被奪取的經濟損失，還有已受制於 Google、Facebook 等大型數位平臺的運作機制，造成新聞報導的身不由己。這也是美國自 2018 年起大力推動《新聞競爭與保護法》（JCPA）與《地方新聞暨廣播媒體保護法》（Local News and Broadcast Media Preservation Act）的原因。

整體而言，在高度使用國際數位平臺的台灣，經由研究團隊的深入訪談與資料蒐集，國內廣電新聞的產製確實深受數位平臺的影響。為了補足失去的廣告收入，媒體不得不更加配合數位平臺的各種政策，例如因應演算法的改變而調整新聞的產製作業與內容呈現，新聞媒體逐步喪失媒體的獨立性與新聞內容的專業性與多元性。

二、新聞產製方式的變化

隨著傳播科技的演進，廣電新聞業者在數位轉型的過程，也出現新聞產製方式的變化。

網路的高度互動性、即時性、多元媒材使用與無空間限制等特質，迥異於電視頻道，讓新聞網站的產製模式朝向網路發展，不再拘泥於電視頻道的想像。一方面回應傳播科技匯流的趨勢，另一方面是市場現實。電視新聞網站的競爭對方不是電視頻道，而是所有網路新聞網站，包含網路原生網站（如 ETtoday）、報社網站（聯合新聞網）及新聞策展網站（Yahoo 新聞）等；還有電視新聞頻道設立的網站（如 TVBS 新聞網）等。無法使用電視新

reveals that Google News sends readers - and advertising dollars - away from local news outlets, https://www.washingtonpost.com/politics/2020/12/22/how-google-is-hurting-local-news/ (last visited June 16, 2022).

[270] 易淳敏，遭「數位流氓」箝制的新聞產業還有未來嗎？，卓越新聞電子報（2021/0316），https://www.feja.org.tw/58056（最後瀏覽日：2022 年 6 月 16 日）。

聞頻道的產製邏輯來經營新聞網站。

廣電業者 K 就表示，儘管是電視新聞頻道的網站，但終究是個網路媒體，需要極大量的內容來滿足網路的即時性，無法只依賴電視新聞頻道供應稿源，大部分還是原生的新聞內容。

> 因為它是新聞網站嘛，所以就像其它原生新聞網站一樣，我們必須有承擔自己的記者，自己的編輯，就是原生的記者原生的編輯，然後有這個所謂的自己的 IT 人員，自己的設計，自己的影音人員……我們大概 95%以上全部都是 original。來自電視臺的 SOT 的量是比較少，一天大概不超過 20 條。……我們必須就是跟它做出區隔化，才能把新聞的廣度做到最大。……一開始的設定我們競爭對手就是純網媒。（廣電業者 K）

新聞網站是數位匯流的傳播途徑，可以直播新聞、短影音新聞、長影片新聞、文字新聞、圖文新聞；可以上傳純淨新聞、評論、專欄、專題、深度報導等各種類型的內容，呈現不同於電視新聞的廣度與深度，有更大的可塑性與可能性。

一般電視新聞頻道每天發佈的新聞則數不到 100 則，但是新聞網站一天所發佈的新聞則數是好幾百則，甚至接近千則。網站的新聞需求量遠遠超越電視新聞頻道的想像。廣電業者 K 在受訪當下（下午 3 點左右）出示系統顯示的數據：

> 聯合報到現在 UDN 發了 600 多條。然後中時 400 多條，ETtoday400 條，我們 360 幾條……（廣電業者 K）

這樣的新聞需求量不是傳統電視新聞能提供的，需要有另一套新聞產製思維與產製作業來因應。廣電業者 A 就表示在數位平臺當道的時代，公司配合時代脈動進行轉型，「我們已經不太定位自己是電視新聞台」，而是「多元化數位平臺經營」的概念，

> 所以我們在數位上也有 5 個網站、5 個 APP、22 個 YouTube 頻道、22 個 Facebook 粉絲團、9 個 Instagram account、9 個 LINE 官方帳號等，在其他不同的平臺上 Podcast 也有做嘗試，整體的數位轉型已經跨越數位變現到達多元化數位平臺經營的階段。（廣電業者 A）

不同的新聞產製思維，讓新聞網站與電視新聞頻道呈現不同的內容、不同的製作流程，以回應不同的使用族群。

> 記者以前是做自己的 SOT，現在也要製作網路新聞的文稿，他製作的方式就會不同。……以前只要拍帶回來就好，現在講究時效性，……現在因為我們經營網路媒體，所以我們會改變這個流程，讓記者第一時間把所謂的生肉丟到工作群組裡面，然後讓新聞網的同事能同樣接手去做即時報導。（廣電業者 A）

廣電業者 B 也提出新聞網站與電視頻道的關鍵差異，除了新聞內容的豐富性之外，應該是善用科技的便利性，提供使用者不同於電視影音新聞的體驗。

> 目前在網站的經營部分，強調用戶體驗，不僅是內容的提供，也期望不停優化網頁速度與使用者搜尋的便利性。（廣電業者 B）

雖然各家業者對於新聞網站的經營策略與新聞產製並不完全相同，卻有以下幾點共同現象：

1. 新聞網站不再是電視新聞頻道的附屬品，而是擁有數位匯流特質的跨媒體平臺，兩者的功能、定位、目標閱聽眾、使用習慣與新聞內容皆有所不同。
2. 雖然與電視新聞頻道共用部分新聞資源，但需要更多的原生內容，以回應網路的即時性與無窮盡性。
3. 新聞網站的競爭對手不是電視新聞頻道，而是各種網路原生新聞網站與各類媒體所架設的新聞網站，其運作思維與產製流程無法複製電視台的作業模式，必須轉型為網路數位媒體的經營策略。
4. 新聞網站開拓不同族群點閱，讓電視台有機會觸及更廣大的使用者，也因互動功能收到許多使用者意見回饋。
5. 新聞產製方式以網路時效為優先，內容取材、呈現方式與獲利模式皆不相同。

三、新聞內容取材的變化

除了新聞網站的架設，因應數位平臺的多元功能，各家廣電新聞頻道紛紛設立 YouTube 頻道、Facebook 粉專、Facebook 短影音 Watch、以及 Facebook 的即時文章（Instant Articles）；另外有 Instagram 帳號發佈新聞；設立 LINE 官方帳號；授權 Google News 與 Yahoo 新聞取用新聞。甚至往聲音經濟發展，成立 podcast 頻道。

這些植基於社群平臺的各種新聞傳播管道，深受社群平臺的環境影響，社群平臺功能的一點小調整或各種機制的些微變化，都會造成上述新聞媒體的不穩定性，導致新聞內容取材等面向的修改。

（一）重視電視新聞之專業與標準以維持品牌形象

受訪的 11 家廣電新聞業者皆是經過國家審核通過，領有廣電營業執照的合法專業新聞頻道；也都經過數十年的競爭考驗，各有市場區隔與佔有率，品牌形象是大家重視的資產。

每一家廣電新聞業者都表示自身是專業新聞頻道起家，新聞專業是頻道的品牌形象，不會因為新聞改放到網路或社群平臺而有不同的取捨標準。

如廣電業者 J 即表示在內容取材方面，並沒有太大差異，仍然以新聞專業為最高指導原則。

廣電業者 B 則認為在整體的內容取材上，「用戶也不會偏愛三器新聞」，所以新聞取材不受影響。

廣電業者 C 也認為新聞產製和內容取材方式並沒有太大變化。

> 我們不會去搶即時新聞，正確比快還重要，……新聞還是要等全部處理完、審完、播完，才會上傳 YouTube，……三器新聞我們一定不會有。（廣電業者 C）

廣電業者 I 更直言，「我們是用電視頻道的內容標準來做數位內容，沒有做雙標的新聞內容」。

廣電業者 K 也認為，「新聞取材我認為我們還是蠻正規的。……其實我是新聞網站，但是我都符合電視的規範」。

在訪談中業者都強調新聞專業傳統，也強調頻道品牌的價值與形象，儘管愈來愈瞭解社群平臺的操作方式，但仍堅持新聞內容的取材不受平臺影響，以新聞專業為優先考量。

（二）因應平臺特質而調整內容

但也有部分業者坦言非常難以避免在數位平臺上有不同的取材，畢竟平臺的使用族群不同、功能不同、新聞露出方式與使用者體驗等都不相同，內容取材當然會有不同的考量。

廣電業者 G 和廣電業者 A 說明他們對三器新聞的看法。

> 我只能說媒體上面還是不可能沒有三器新聞這種東西，因為你不可能叫記者站在街頭，然後每天開著攝影機拍看他什麼時候發生車禍，如果以這樣的狀況來看的話。所以有些精彩片段的三器新聞它還是會出現，我們新媒體部還是會把它變成會更好看的畫面，就像是大家常在其他媒體上面看到的有加一些特效、字幕壓上去的，所以不得不說還是會有這些狀況發生，但是我們的新媒體部也一直在創新它的內容，因為我們也知道一定要有長尾效應才有用……新聞在電視播出是有時段限制、時間限制的，但是網路平臺沒有時段限制，所以我們會挑很多精彩的內容。（廣電業者 G）

> 三器新聞也不見得說要限制，像行車紀錄器很多狀況下其實是證據，如果今天是必要用到的時候，但是像小車禍、小爭執，我們新聞部有自律，儘量不要那麼多報導，因為沒有那麼多宏觀的角度。（廣電業者 A）

此外，亦有極少部分的業者對網路新聞採取較為嚴謹的態度，其標準和廣電新聞一樣。廣電業者 H 即表示，會因為數位平臺而影響新聞取材，但主要是利用數位平臺來了解觀眾的喜好。例如藉由數位平臺知道自己的觀眾喜歡新的軍武，就會朝這方向做；但不能做的內容還是不會做，腥羶色的內容絕不允許，三器新聞也不會因為數位平臺就放寬標準[271]，但會儘量挑選新媒體使用者偏好的主題。

> 我們知道這種東西，但是不能做，我們也不會做，我們還是有那個尺在，我們知道這些是觀眾喜歡，我們就儘量朝這個方向去做……監視器、行車紀錄器，我們

[271] 廣電業者 H 之性質與本研究調查之其他廣電業者有所差異，故其意見無法代表或反映整體產業狀況。

就沒辦法，因為在我們的頻道就已經不做了，我不可能再拿到 YouTube 上，我們還是會把關。（廣電業者 H）

綜整而言，面對數位平臺什麼都有、什麼都不奇怪的開放性，各家廣電新聞業者在新聞內容的取材上，不同程度的受到廣電新聞的規範影響，展現不同程度的自律。確實有極少部分業者把網路新聞當廣電新聞來做，嚴謹的要求正確性與專業性；部分則會依據平臺而調整內容。

四、新聞呈現方式的變化

廣電新聞業者自律的把關新聞內容的取材，顯示各家新聞業者對於新聞本質的重視，與新聞內容的專業判斷。然而問及數位平臺對於新聞呈現方式的影響，卻一改保守的態度，給予一致性的積極肯定意見，新聞的呈現方式確實展現非常不同的變化。

（一）必須配合不同的平臺運作機制調整內容呈現形式

廣電新聞業者將新聞上架數位平臺的最主要目的，即是希望獲得最大的觸及率與點閱率。為了達到這個目的，新聞業者一定要配合平臺的運作機制，否則就達不到新聞上架的效益。然而新聞的產製需要投入大量的人力與設備成本，理想狀態是一源多用，即新聞的內容不變，但呈現的形式要彈性的配合不同平臺的運作機制。

以 Google 搜尋為例，關鍵字是重點；YouTube 的影音有長短版的差異，標題、鏡面、縮圖與字體大小等是製作重點；Facebook 或 Instagram 則以貼文與圖片為重心。為了獲得平臺的青睞與推薦，廣電新聞業者首要做的是新聞拆解成適合各平臺需要的產品。

最容易拆解新聞的方式即是時間的變化，為了增加流量、也考慮使用者的觀看耐心，「將一個小時的節目依議題切割成 3 到 4 個議題」（廣電業者 H）；甚至有業者會推出同一個節目的「菁華版」、「分段版」、「完整版」（廣電業者 A）。業者提供不同觀看時間的影片讓使用者依個人時間、興趣等因素自由決定。如廣電業者 C 的說明：

我們會把一個小時的節目，完整版丟上去，然後 15 分鐘版丟上去，我們會分切。有一些針對 YouTube 做的內容，我們覺得太簡單，在電視上播出觀眾不愛，所以我們另外拉出來在 YouTube 上播。（廣電業者 C）

針對數位平臺與電視頻道不同族群的觀看行為，電視新聞業會將超過 15 分鐘以上的影片進行拆解，成為一則一則的影片上傳，再加上原始完整版，拆分成多支影片，既增加流量也讓觀看者自行選擇，真正做到一源多用。如廣電業者 I 的說明。

原來節目長度有 60 分鐘跟 90 分鐘，這個是完整版，但是在新聞頻道的部份我們會做成分段版，差不多是 10 分鐘，另外我們會有評論的節目，我們都是定位在 5 分鐘之內。（廣電業者 I）

由於數位平臺演算法與推薦機制不透明，廣電新聞業者靠著經驗也摸索出平臺的偏好，為了能夠被推薦被看到，新聞業者紛紛針對平臺特質，進行新聞呈現形式的後製加工。例如「視覺化」是數位平臺能否被看見的重要因素，特別是重視圖片分享的 Instagram 平臺與 Facebook，廣電業者累積許多實務經驗。

我們在經營的時候不是只有 po 上去這件事情，……它有不同的形式呈現，所以我們在經營社群這一塊會比較花時間，是因為我們在抓這個演算，Instagram 是以吸睛的圖片 。（廣電業者 B）

譬如標題加大，字更突出，可能會把記者 OS 拿掉，因為網路上看新聞的不喜歡聽記者在那邊講，可能用一些關鍵字讓大家看完這個影片，放在 YouTube，我會再重製它。（廣電業者 H）

至於上架 YouTube 的新聞除了時間長短的變化，廣電新聞業者會特別在乎下標的簡潔性與字體的大小、還有影片縮圖的呈現，如廣電業者 C 的作法：

我們丟上 YouTube 的都要後製，標題、字要變大，都要全部重做，在網路上字太小不行，所以我們是有另外處理。（廣電業者 C）

（二）為吸引使用者眼球而調整內容呈現樣貌

在台灣 2,172 萬的網路使用者，超過 95%都有透過手機上網的習慣，顯示行動接收訊息的比例極高。而透過手機或其他行動裝置上網接收訊息的使用者愈來愈多，強調重視行動接收族群的觀看效果。

廣電新聞業者即指出，由於手機的螢幕不若電腦大，對於小螢幕的鏡面優化特別重要。所以有業者重視鏡面的呈現，字體放大、標題簡短、鮮明顏色、加上後製特效，優化使用者體驗。

> 因為電視頻道鏡面的設計與新媒體不一樣，新媒體可能標要比較大、醒目，所以他的關鍵字跟字體大小會不一樣，我們的頻道鏡面會希望乾淨一點。（廣電業者 I）

> 我們在做新聞的時候，就會盡量的上字，上大字，做效果。視覺化，讓這些年輕朋友們在手機上看小螢幕的時候，也能夠很快能夠看到這些資訊，因為比較視覺化的東西，他們光看或者是說那些大的字效果能夠吸引他的注意力…。眼球經濟，就吸引他們的注意力。（廣電業者 J）

業者從數位平臺的使用者觀看行為來分析，強調使用情境的重要性。電視是大螢幕，字體小一點、標題長一點、鏡面複雜些，長久以來閱聽眾已經習慣。但是行動接收的裝置都不大，手機或平板的螢幕小，鏡面設計尤其重要。要獲得使用者的點閱或按讚分享，必須從字級、字體、標題等項目優化鏡面效果，提升使用體驗。例如有人在行動接收新聞訊息時，可能在公共場所不一定能播放聲音，所以有沒有字幕就變得很重要。

> 同樣的東西在電視上、平臺上、在手機上大概會做不同的呈現，…後製是比較符合網路，甚至影片速度可能都會有差，網路上會把影片速度調快，所以製作上速度、後製、長度會不太一樣。……新聞標題，不同的平臺本來看的標題狀態就是不一樣，我們這個都會做調整，比方我今天到 Instagram，我根本寫不了幾個字，反而是重要的 hashtag 上去，圖片上的字要比較大。（廣電業者 A）

新聞呈現形式的多元化與視覺化是為了獲取數位平臺推薦的必要策略，各家廣電新聞業者都很努力創新與嘗試，目的是為了流量，一如傳統電視時代追求收視率。為了平衡新聞內容的專業性、正確性，維護廣電新聞建

立的品牌形象；但又要在大鳴大放的數位平臺爭取閱聽眾的眼球，不得不在新聞的呈現形式進行各種花俏的變化，在新聞專業與通俗化中不斷拉扯。

> 做電視就看收視率挫敗，做數位就是看流量挫敗。我想新聞人都想辦法在這個挫敗當中盡量做好事情。（廣電業者 E）

五、新聞人員專業能力的變化

（一）數據分析及程式撰寫能力之要求

數位平臺的運作機制與傳統廣電新聞並不相同，對於新聞人員的專業能力要求也必須與日俱進。雖然上架數位平臺的內容是新聞，但除了傳統新聞的編採、撰稿與影音製作等維持新聞品質的基本核心能力之外，還需要跨部門合作、各類數位平臺所提供的網路數據分析、甚至程式撰寫等數位能力。

廣電業者 G 表示，電視台的記者較為單純，每天就所負責的路線完成新聞數量，該日工作即結束；但數位平臺的編輯會面臨各式各樣的狀況，同時面對不同領域的事務，複雜度遠勝記者，但眼界也更加寬廣。

> 新媒體的記者應該是比較全能型的，因為他必須要熟知網路操作方式，怎麼樣用標或怎麼樣做縮圖，或是怎麼樣觀察流量或怎麼分析這些議題？包含影片剪輯，可能自己就可以找到很多影片剪接，然後上字幕，然後做自己的報導就可以上傳到 YouTube 或 Facebook 去經營，這完全不一樣。（廣電業者 G）

（二）掌握社會流行趨勢及多工能力之要求

此外，由於數位平臺的使用族群較廣電新聞的閱聽眾年輕，在語言與文字的使用必須貼近流行與社會脈動，才能擄獲使用者的喜好與黏著度。最重要的是數位新聞的產製與呈現思考。例如參加歌手發片的記者會，過去就是拍一支 3 分鐘的記者會新聞影音帶，傳回電視台播報。如今有許多途徑落實記者會的曝光。除了新聞採訪帶放到 YouTube，還可以同步做直播，也可以在訪問結束後立即發限動，拍照發 Instagram、也可以拆解成幾則短影音放到 FB Watch。數位平臺影響新聞組織的人力配置與專業能力的要求，需

要見多識廣，機智靈活、有可塑性等人格特質，還有數位平臺的操作與製作能力。

> 要跳脫 TV 的單一思維，的確要比較多工，……他們思維都要改變，……跳脫單一思維，讓自己變的 multitasking 這個是我們跟記者、編輯說，對他們自己來說是競爭力的增強。（廣電業者 A）

這樣的人才培育不易，管理階層的主管更不易找尋。然而數位媒體已是社會發展趨勢，數位平臺的角色會越來越重要，學習數位思考邏輯以及數位平臺的運作知能，將是決定廣電新聞媒體生存發展的重要挑戰，人才培育也成為當務之急。

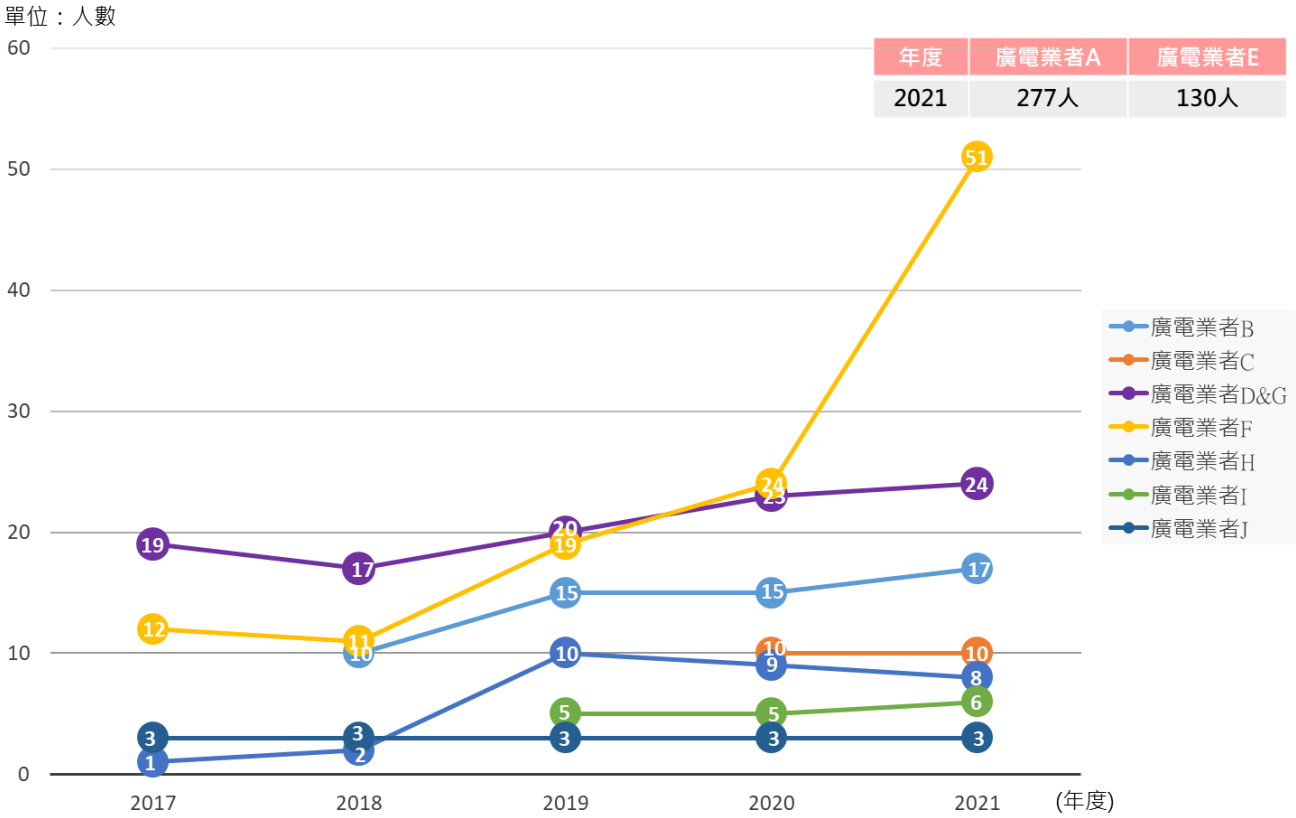


圖 40：近年 10 家廣電新聞媒體業者之新媒體部門人力配置變化

資料來源：整理自本研究問卷調查結果[272]

[272] 廣電業者 A 及廣電業者 E 僅填覆 2021 年之人力配置狀況；廣電業者 F 之填答為網路新聞部之員工數（因網站工程師為公司全體部門共用，故不計入）；廣電業者 K 均未填覆。

六、對新聞品質的影響

雖然受訪的廣電新聞業者都不願正面承認新聞品質受到衝擊，但從訪談過程所透露的資料，如媒體組織因應數位轉型及大型數位平臺的運作機制，出現「新聞內容的產製方式」、「內容取材」、「新聞呈現」及「人員專業能力」等面向的變化，可清楚看到新聞品質受到顯著的影響。

彙整各家廣電新聞業者的資料，可將新聞品質受到的影響歸納為五個面向。

（一）新聞內容商品化，新聞價值遭到貶抑

廣電媒體發展數位轉型，除了反應傳播科技的進步，也配合民眾媒體使用行為的變遷。如同電視新聞追求收視率的概念，社群媒體以觀看數、留言數、喜歡數及分享數等數字為重要的衡量指標。為了增加觀看次數，媒體發展出不同社群平臺有不同的新聞供應策略，目的即是增加點閱流量，以增加廣告分潤。廣告代理業者 A 清楚說明，新聞在社群平臺是為了獲得營收，不是為了優質新聞。

> 在 Google 的整個體系之下……新聞網站包括它的人力配置，跟它的所謂的投入，主要都是為了要去得到營收，而不是讓它有更好的優質新聞。可是它的本質應該是新聞……從廣告業的立場來看，你會覺得這樣，就是沒有好的新聞品質……（廣告代理業者 A）

新聞被視為衝高流量的商品，優質新聞與內容農場訊息的衡量標準都是以點閱次數，即優質新聞每一次的觀看與按讚，等值於內容農場影片的觀看與按讚。新聞的專業價值被嚴重貶低，如同廣電業者 A 所說：

> 我現在覺得不論 FB 或是 YouTube 都把媒體貶低化，因為我們花了很大的成本跟製作去做這些東西……但是一般現在只要一個 YouTuber 或一個爆料公社隨便 po 一個文章什麼的，地位跟我們是相等的……現在不管是年代電視台或壹電視電視台，其實跟爆料公社都是一樣的地位……（廣電業者 A）

新聞在網路上被視為商品，品質的好壞不是重點，能否帶來點閱數才是關鍵。也因此之故，優質新聞反而不被鼓勵，新聞專業價值被貶低；為了商業利益，新聞品質被犧牲了。如同廣告代理業者 A 表示，在網路上，嚴肅

深度的新聞缺乏點閱率，輕薄短小且有商業性的新聞反而受歡迎。

……創造出來的流量對眼球來說，是分不出來這是新聞報導還是贊助內容。（廣告代理業者 A）

（二）新聞發布即時化，壓縮事實查證時間

數位平臺提供一個 anytime, anywhere 不受時間與空間限制的新聞環境，使用者不僅想要各種想看的新聞資訊，更希望新聞訊息的提供是最新最即時的。這也打破傳統媒體「截稿時間」的作業模式，新聞求快求新，但也犧牲了正確性。廣電業者 H 就有一段令人深思的自省。

我們念書的時候，老師說報紙是昨天的新聞，電視是今天的新聞，可是現在沒有昨天、今天就只有即時新聞，新聞求快情況下正確性一定是降低的，因為新聞是需要查證的，不能得到一個訊息就不管它就先發了，但台灣已經走到這種地步有一個新聞就先發，現在我們還是得去求證它，對於整個媒體環境的影響，大家搶速度搶到幾近不查證，會有所謂的假訊息就會跑出來。（廣電業者 A）

新聞需要事實查證是新聞學的最重要守則，但在即時性的要求下，缺乏查證的時間，出現「滾動式報導」新聞製播作法，也讓數位平臺成了滋養不實訊息的土壤。廣電業者 B 也有同感。

對，應該是說查證時間要更縮短，因為它沒有太多的時間去做很細，我們確定這個訊息是正確的，它訊息量是足夠的就出去，沒有那麼長時間、好幾個人，以網路新聞來講，有時候是單點單點就出去。（廣電業者 B）

提供正確的新聞是新聞媒體的基本責任，在網路世界求快求新、24 小時不打烊、沒有截稿時間的環境下，查證時間被壓縮，讓新聞正確性的品質受到影響。

七、廣告的變化

除了有線電視系統業者的授權費，廣告一直是廣電新聞業者最主要的收入來源。然而近十年來數位廣告來勢洶洶，成長幅度驚人，大幅降低傳統媒體的廣告，嚴重壓縮廣電新聞業者的營收。根據台灣數位媒體應用暨行銷協會（Taiwan Digital Media and Marketing Association, DMA）最新公布「2021年台灣數位廣告統計報告」[273]，台灣數位廣告與非數位廣告量占比變化於2017年來到黃金交叉，且數位廣告量仍不斷成長。

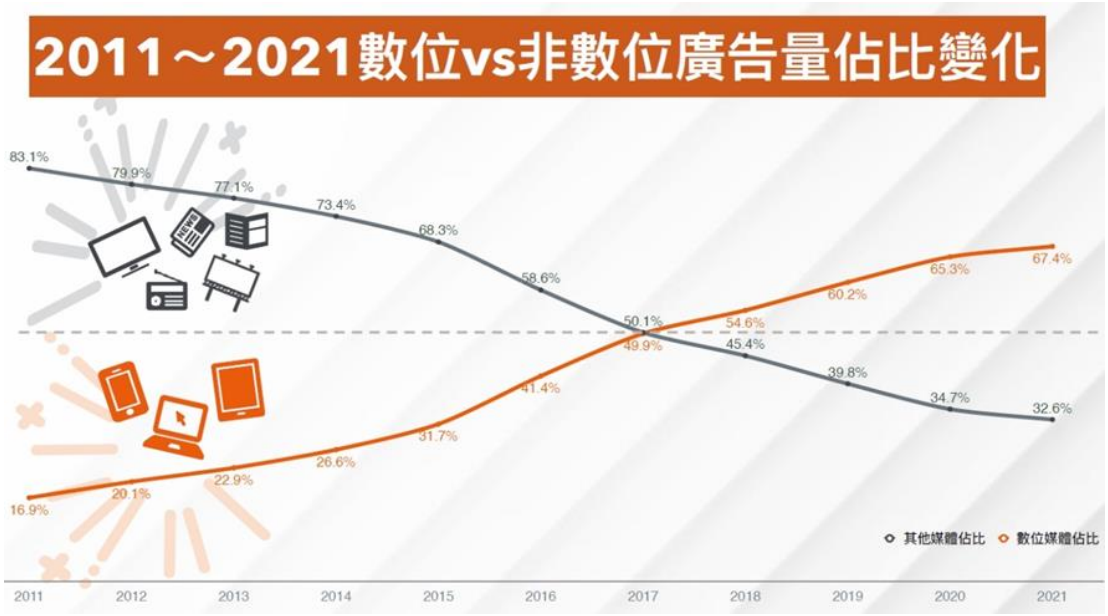


圖 41：2011~2021 數位與非數位廣告量占比變化
資料來源：DMA、尼爾森媒體廣告監測服務（AIS）

以2021年台灣的廣告市場為例，有線電視整體產業的廣告量為150.6億，雖然較2020年略為成長，但相較2010年的198.6億，整整萎縮了50億左右。無線電視的情況更慘烈，2021年的廣告量僅剩29.7億，較2010年的50.6億減少一半[274]。此外，DMA的最新報告中，比對尼爾森媒體廣告監測服務（AIS）的非數位（包含無線電視、有線電視、廣播、報紙、雜誌及戶外）監測數據亦顯示，數位與非數位總計廣告量於2021年達到807.4億，數位廣告佔比為67.4%[275]。其中，雖然無線電視廣告量成長率相較2020年

[273] DMA，2021年台灣數位廣告統計報告，頁20-28（2022）。

[274] 台北市媒體服務商代理協會，2021媒體白皮書，頁5（2021）。

[275] DMA，同前註273，頁26。

逆勢增加 7.1%[276]，但總體電視廣告收入跟十年前相比仍相去甚遠。

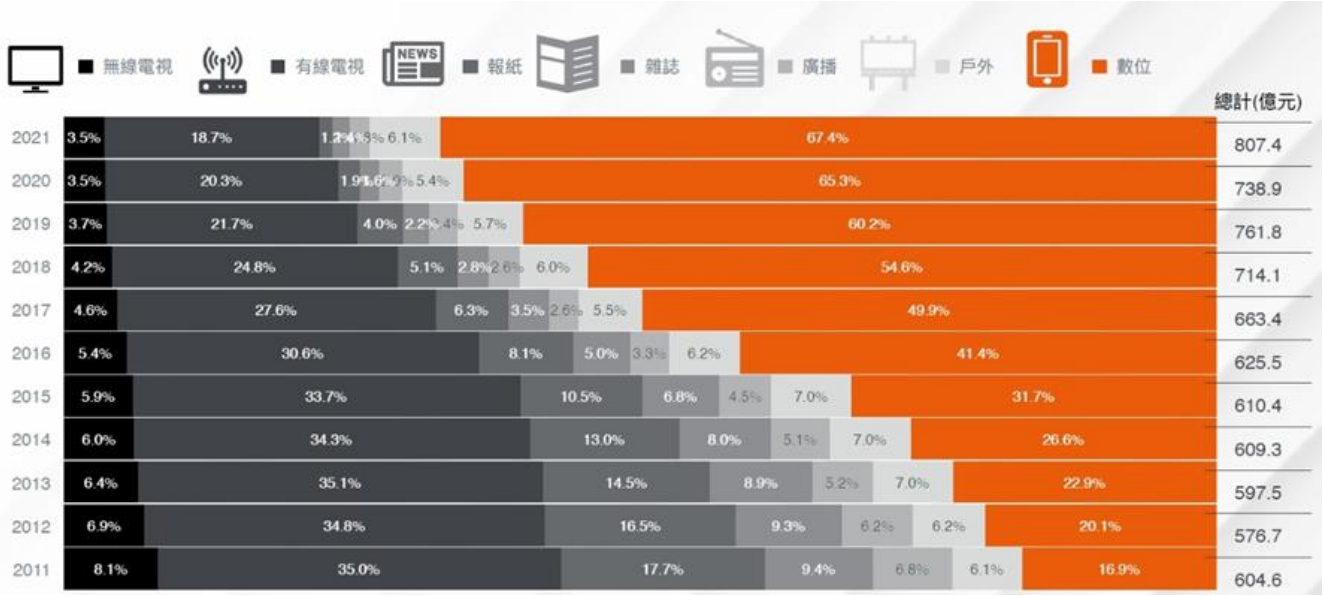


圖 42：2011 年至 2021 年各類媒體管道廣告量占比變化

資料來源：DMA、AIS

反觀網路數位廣告量，由 2010 年的 85.5 億，快速成長至 2021 年突破 500 億[277]，相較於 2020 年的 482.56 億，成長率為 12.8%[278]。其中 Google 與 Facebook 兩大社群平臺獨占市場，獲取近八成的廣告費用[279]，顯見台灣數位廣告量的成長率仍來自國際大型數位平臺。

（一）無線電視廣告降幅最大，影響投入新聞產製的資源

廣告市場的劇烈變化，深刻影響廣電新聞業者的營收，也關係新聞產製資源的投入、以及與數位平臺的互動關係。無線電視台受到的衝擊遠比有線電視台嚴重，廣告價格是高峰期的十分之一，造成營收的大幅下降。不僅廣告單價大不如前，廣告主在分配廣告預算時，也總是將無線電視視為最後的考量，新聞台是唯一還有廣告利基的頻道。

[276] DMA，同前註 273，頁 28。

[277] 陳藝梅，五大媒體廣告量迎曙光　四年來首度上漲 2.6%，動腦雜誌（2022/05/02），https://www.brain.com.tw/news/articlecontent?ID=50728#8HwO7vPB（最後瀏覽日：2022 年 6 月 21 日）。

[278] DMA，同前註 273，頁 18。

[279] 許維寧，【新聞有價】臉書、谷歌成巨獸！吸走國內 8 成數位廣告，破 366 億數字驚人，蘋果新聞網（2021/02/25），https://tw.appledaily.com/life/20210225/44MYCVIZKZAZHDQTR2HD6GH5JA/（最後瀏覽日：2022 年 6 月 21 日）。

當時 10 秒的廣告大概是 5 萬到 8 萬，…現在這個餅這麼多人來分，現在數位又是更多了，……所以這個現在無線臺 10 秒的廣告只能要 5 千塊到 8 千塊。……是 30 年前的十分之一，這個是我們臺現在的一個狀況。（廣電業者 J）

這幾年傳統媒體就是這樣子，而且無線電視下滑的比例又比 cable 還要快，因為廣告主譬如有 100 萬要分給 cable 80 萬、無線 20 萬，當他只剩下 50 萬或 80 萬的時候，可能還是把 40 萬放在 cable、無線可能剩 10 萬，因為台灣觀眾太愛看新聞了，當傳統廣告量下滑的時候，唯一一枝獨秀還可以吸收到廣告量的只有新聞台。（廣電業者 B）

廣告營收總量的下滑，迫使廣電新聞業者不得不加快數位轉型的步伐，然而數位轉型並非是單純的口號，其中所必須投入的設備更新、人力增添及教育訓練等，對收入來源已在下降的公司而言，是無比沉重卻又不得不做的負擔。這也是部分廣電業者的數位轉型進程較為緩慢的原因之一。

在廣告營收下降的情況下，廣電新聞業者轉身擁抱數位平臺，然而數位平臺並未給予相對等的回饋，對於新聞內容的供應不僅未給授權費，廣告分潤也極為微薄。從數位平臺獲得的收益，遠遠不及傳統廣告所流失的金額。連廣告代理商也覺得不公平。

廣告代理商表示，當廣告被數位平臺大量攫取之後，廣電新聞業者依附在數位平臺架設自己的頻道或粉專，增加新聞曝光及點閱率，希望導流使用者回到自己的新聞網站。為了讓使用者在訊息如汪洋大海的社群平臺看到自家媒體新聞，還得向 Google 與 Facebook 買廣告與流量，等同被數位平臺剝了二層皮。

所以在業界看到，製作很棒的內容，還要掏腰包去買 FB 與 google 廣告，導流量表示自己的媒體很多人看……新聞不僅是商業機構，隨著數位生態的浪潮來臨，被削弱的很嚴重。（廣告代理業者 A）

（二）配合平臺多棲，採用短秒數廣告以增加曝光次數

受到社群媒體觀看行為的影響，民眾普遍習慣輕薄短小的內容，除非是特定的調查主題或專題報導。這種輕短、快節奏的觀影習慣，也影響廣告的製作。過去電視上常看到 1 分鐘以上版本的廣告，現在幾已成絕響，10 秒、20 秒長度的廣告是主流，最長也不過 30 秒。加上數位平臺眾多，即使同一個平臺但因觀看節目的差異，出現極度分眾的現象。也由於閱聽眾被打散在不同平臺、不同頻道，廣告主偏好同樣預算，但採取短秒數、增加曝光的作法。也因為廣告預算不若從前，廣告明星的層級不若過去知名。

> 就這些企業或這些廣告主本身來講，也有一些變化。以前我們看到的廣告裡面會有鄧麗君、鳳飛飛、郭富城這些很大咖的，……因為他覺得就是要大量曝光，所以他投入了很多的成本去製作很精緻的廣告，或是很長秒數的廣告，現在的廣告好像就是 10 秒、20 秒，然後就是找一些平面的小模，……很漂亮、很養眼，她可以賺取你的注意力。（廣電業者 J）

在這種情況下廣告的經費沒有增加，但因數位平臺對使用者數位足跡與使用行為的掌握，在精準行銷的操作下，被鎖定的群族反而常常看到相同的廣告，也讓廣告主錯誤的認為數位廣告比電視廣告有效。但是電視廣告仍然是存在的，買廣告的經費與投放廣告的次數雖然減少，但因電視仍是閱聽眾重要的資訊來源，且有一部分的閱聽眾（如高齡族群）對電視的倚賴遠大於其他媒體，故有其存在的市場必要性。如廣電業者 G 的觀察。

> 大家廣告方式配比上，可能一個手機廣告，原本在電視廣告是 90%，現在變 70%、60%，數位平臺可能會增加一些，但是他廣告預算也會因為疫情的關係，這 2 年會降，都有關聯性。我沒辦法分析出是不是真的數位平臺影響，但這個趨勢是存在的，要看產業別，因為電視廣告還是有他存在的必要性。（廣電業者 G）

（三）製作全媒體廣告，結合數位與非數位之廣告行銷模式

儘管大多數的媒體使用者已轉移到網路平臺，傳統廣電媒體的廣告也被數位廣告大幅掠奪，但在廣電新聞業者的創新努力與用心堅持下，開創出新的廣告機會。甚至有些業者的廣告業績是逆流成長。

> 2014 年是網路正興起的時候，所有的廣告代理商都告訴我們「電視台已經死了」，

所以他們把大部分的廣告都移往網路，所以我們那一年，一整年的廣告少了 31%，很可怕，2015 年少了 32%，那一年大家都覺得完蛋了，接下來這幾年，我們發現衝擊慢慢變少。微幅下降，那個下降不是雪崩式的下滑，是有稍微緩一點，一直到 2019 年還是 10%，2020 年是 4%，很有趣的是 2021 年我們是成長的。（廣電業者 C）

廣電業者 C 的狀況不是唯一，因為各家業者已慢慢發展出自己的廣告操作模式。由於各家廣電新聞業者設有新聞網站、APP、YouTube 頻道、Facebook 粉專、LINE 官方帳號、Instagram 帳號等社群媒體，這些數位媒體成為電視頻道的延伸領域，既可以觸及不同的群族，也可以有多元的搭配與廣告操作方式，虛擬的網路空間與傳統的電視實體通路整合，反而成為擁有全方位的廣告露出平臺提供者。這也是部分廣電新聞業者的廣告業績在近年來是逐漸成長的原因。

而這兩年因為疫情資訊需求與假新聞氾濫之故，看電視的人口回流，收視率普遍提升[280]，也帶動電視廣告市場的成長。最重要的是，廣電新聞業者開始整合新媒體與電視廣告，也提供客戶數據分析，協助廣告主數位與電視的整合式方案，以及客製化的廣告合作模式，達到觸及不同族群的目的。

疫情之下廣告主就算花錢也想要花的非常精準，他一包錢想做 reach（觸及人數）又想做分眾的時候，我們可以提供它兩者，[我們的]新聞台一定是做 reach 的首選，可是當你要做分眾，或是你還想拍一支小廣告片，你想找幾個藝人，我們有經紀的藝人，你想要讓一些東西在 internet 上擴散，我們也有社群，等於我們有一整包的 total solution 給廣告主。（廣電業者 A）

換言之，新聞網站可以賣廣告、YouTube 新聞頻道除了流量也有廣告聯播網的廣告，員工都要瞭解電視與數位平臺的運作模式，再加上公司內部有企劃人員、有數據分析人員，提供整合行銷所需要的全媒體廣告。數位化轉型較成功的廣電業者幾乎都靠著靈活的合作方案，開創不同於過往的廣告收益。

[280] 林怡秀，全民緊盯疫情　新聞台收視率大躍進，聯合報（2021/06/03），https://stars.udn.com/star/story/10091/5507065（最後瀏覽日：2022 年 6 月 21 日）。

（四）數位平臺廣告變化：能帶來流量都是好新聞，廣告曝光增加

所以這幾年來其實包括新聞網站，包括新聞臺，其實它已經變成一個很大的廣告內容製作公司。（廣告代理商 A）

面對數位平臺幾乎壟斷廣告預算的趨勢，廣告代理商 A 清楚指出廣電新聞業者在新聞產製之外，也成為兼負廣告內容製作的部門，如上所述除了提供廣告主電視廣告的曝光機會，也有新媒體的觸及策略，甚至幫廣告主一手包辦廣告內容。由於數位平臺重視流量勝於新聞品質，只要廣電新聞業者上傳的內容不違反數位平臺的規範，是新聞或業配或置入，數位平臺並不在意。

跨國數位平臺在乎的是流量，因為蒐集大量使用者的數據資料是數位平臺的重點，所以他們也願意開放某種程度的商業模式給廣電新聞業者，讓新聞內容可以有廣告營收。在數位平臺上，除了部分廣電新聞業者享有為數不多的新聞授權費，廣告收入才是業者最主要的營收來源，也因此廣電新聞業者發展出數位平臺的廣告策略。

1. 廣電業者新聞網站有多元的廣告模式

從數位平臺導流量到各自業者的新聞網站，新聞網站的廣告由廣電業者與廣告代理商拆分。這時候新聞網站就是電視新聞頻道的延伸與擴散，廣告方式十分多元：可以和電視廣告一起聯買，也可以單獨購買；可以由廣電業者的業務部門自己直售，也可以透過廣告代理商招攬廣告；要在哪個版位安插廣告、廣告時間要多長等細節，可以由廣電業者自行決定，擁有較大的自主權。例如 Meta 的說明。

我們知道經營媒體本身很多需要靠廣告，我們也完完全全認為媒體 monetization（變現）的機會應該越來越多，所以像剛剛講的最簡單的是把所有 traffic 轉到你們那邊去，轉到你的媒體網站上面去，網站上面所有的廣告版面當然 100%由媒體來收，當然會是由媒體跟他的廣告公司做一些拆分……。（Meta）

2. 廣電新聞業者與數位平臺之廣告分潤模式

不同前者從數位平臺將流量導到廣電新聞業者的新聞網站，這種廣告策略是將流量留在數位平臺。例如 FB 的粉專、Instant Articles、Watch，

YouTube 的新聞頻道等。這些數位平臺的新聞流量並不會導流回各自的新聞網站，所以廣電新聞業者與數位平臺是採取廣告分潤的模式；廣告的來源部分是透過聯播網即時競標或廣告代理商，部分是廣電業者自行招攬。

> 我們在這邊就設計了一個 Instant Articles……我們當初設計這個功能的時候，就讓他們在原本自己網頁上面所有的廣告版位都可以 load 回到 FB 上面來，這個廣告只要是媒體公司本來談的 deal，就完全是他的，但如果今天這個媒體公司覺得其實他也想要把這個 Instant Articles 裡面放幾個欄位是跟 FB 有關的，他也是用 FB 的 APP inventory，也是用 FB 這邊去招到的廣告庫裡放到他的 Instant Articles 當中的話，他放進廣告的收益就會用分潤的方式來處理……。（Meta）

3. 數位平臺並無廣電法規之限制：新聞即是廣告

廣電新聞頻道受到《廣播電視法》與《衛星廣播電視法》的規範，廣告時間與廣告次數是有規定的，例如 1 小時的節目在無線電視臺可以播出 9 分鐘的廣告（15%）、衛星廣播電視臺可以播出 10 分鐘的廣告（六分之一）；且依據《衛星廣播電視節目起迄時間認定與廣告播送方式及數量分配辦法》中規定，節目播送時間達 30 分鐘者，得插播廣告二次；達 45 分鐘者，得插播廣告三次；達 60 分鐘者，得插播廣告四次。

但是在數位平臺上沒有上述廣告時間與廣告次數的規定，甚至新聞內容本身就是廣告。例如 Meta 所述：

> 我們當然還有很多 monetization（變現）的工具，像剛才講的 FB watch 也是一樣的，FB watch 基本上是影片，影片有兩種可能的 monetization，第一個是它本身就是一個廣告，比如說某家媒體受某一個單位委託去做了一個廣編，這個廣編本身就是廣告，這個完全跟我們無關，我們也不會知道多少錢，但是我們這個平臺是可以讓你放廣編的……。（Meta）

也因為沒有法定條文的明確規範，數位平臺上的廣告版面五花八門，設法吸引使用者瀏覽點閱，增加觀看時間。YouTube 公開說明[281]，新聞如果上

[281] 目前 YouTube 平臺透過影片播放器投放的廣告共可分為四種類型，第一種類型為「可略過的影片廣告」，其預設的投放時間有影音內容開始前，及影音內容結束後，觀眾可在影片廣告播放 5 秒後點選略過。第二種與第三種類型分別為「不可略過的影片廣告」與「串場廣告」，兩者的投放時間皆為影音內容開始之前，且皆不可略過，觀眾必須先觀看完廣告才能開始觀看影音內容。兩者的差異在於，前者長度為 15 秒或 20 秒，後者最長 6 秒。第四種類型則為「重疊廣告」，為顯示在影片底部的重疊圖片或文字廣告，占 20%的畫面比例。觀眾可在廣告彈出後自行將其關閉顯示。參見 YouTube 說明，YouTube 廣告格

傳的影片長度為 8 分鐘以上，除了可在片頭和片尾播放廣告之外，影片播放間還能插播廣告，也就是所謂的「片中廣告」。插播片中廣告可以採取系統的自動預設功能，也可以自己手動調整，大部分廣電業者表示都是採取自動插播模式以節省人力。Meta 的 FB watch 影片也是採取類似的商業模式。

在上述情況下，不管是哪一個數位平臺，都有共同的運作機制，即產製愈多的新聞內容就有愈多的機會播放廣告，促使各廣電新聞業者開啟大量製作新聞的模式。廣電業者 K 的新聞網站一天上架 600 則新聞、每家廣電業者在數位平臺上架相同內容但不同長度的新聞版本、數位平臺充斥各式各樣被包裝成新聞的商品廣告或服務，種種作為都是為了增加廣告播放的頻率。新聞業者開拓了數位廣告的收益，但為了配合數位平臺的機制，卻稀釋與犧牲新聞的品質。

式，https://support.google.com/youtube/answer/2467968?hl=zh-Hant（最後瀏覽日：2022 年 6 月 27 日）。

此外，針對第一種類型的「可略過的影片廣告」，若使用者上傳至 YouTube 平臺的影音內容長度超過 8 分鐘，使用者亦可選擇開啟「片中廣告」功能，在影音內容中途插播廣告。至於插播廣告的投放時機，使用者則可利用後台管理工具自行決定，或交由 YouTube 平臺本身的系統自動選擇。

目前廣電業者在 YouTube 平臺上採用的廣告投放模式主要可分為兩種類型：其一為完全依循 YouTube 本身的平臺政策及預設的廣告系統，透過前述原則進行廣告投放與分潤；其二則係與 YouTube 另行約定其他的廣告合作模式，例如在上傳的影音內容中置入品牌商標或插播其他行銷內容，藉此獲得較多的彈性。參見 YouTube 說明，管理長片中的片中廣告插播時間點，https://support.google.com/youtube/answer/6175006#zippy=%2C%E5%B8%B8%E8%A6%8B%E5%95%8F%E9%A1%8C（最後瀏覽日：2022 年 6 月 27 日）。

第四節　小結

本章主要探討近年來新聞台營收和收視人口的變化，以及廣電新聞媒體數位化轉型之現況、發展策略、內容受數位平臺影響而產生之變化。綜合各種資料估出新聞台整體營收從 2020 年後有所起色，收視人口也有成長，2020 年起發生 COVID-19 疫情推測是收視人口成長的主因。但收視人口成長是否是新聞台營收復甦的關鍵因素則有待驗證。

廣電新聞媒體的主要發展策略，包含建置新聞網站、依數位平臺特性擬定策略、將數位平臺視為宣傳管道。其中，可將數位化轉型分為三類型，「積極型」、「穩健型」與「保守型」。

積極型業者往往另外成立網路新聞採訪團隊，有較多的人力投入並製作網路原生內容，對數位平臺演算法等機制帶來的不確定性較為警戒，也較重視自己的新聞網站或 App。保守型業者的數位化轉型主要表現在 YouTube 與 Meta 等數位平臺的使用上，但因為這些平臺給的分潤或授權收入都不高，可預期的回收也不多，因此在數位方面投入的資源就較為保守。穩健型業者的資源投入介於積極型與保守型之間，網路新聞策略是「先網後視」，重視網路新聞的即時性，但網路新聞部並沒有跑線記者，主要的人力是編輯。

在數位轉型的過程中，台灣廣電新聞媒體也無形中配合數位平臺調整產製策略、內容取材、呈現方式、記者的專業能力與媒體廣告置入。新聞網站逐步發揮數位匯流的綜效，區隔電視新聞頻道，不再只是電視新聞頻道的附屬品，重新改變傳統電視新聞與數位新聞功能、定位、目標閱聽眾、使用習慣與新聞內容，來滿足不同閱聽受眾的需求。尤其為了回應網路的即時性與無窮盡性，需要更多的原生內容上架至數位平臺，因此雖然網路新聞與電視新聞頻道共用部分新聞資源，但其運作思維與產製流程無法複製電視台的作業模式，需要以網路時效性為優先，變化內容取材與呈現方式，開拓不同族群點閱與獲利模式，使傳統電視台能透過網路新聞平臺觸及更廣大的使用者，也才能有機會與各種網路原生新聞網站與各類媒體所架設的新聞網站等競爭對手角逐龐大的數位廣告市場。

因此在網路新聞的內容取材與呈現傾向重視觀眾的喜好，以多元且開放的方式呈現新聞內容，並以開放平臺的模式回應閱聽眾。像是新聞從業人員需要配合目標受眾（target audience）與平臺運作機制，拆解新聞、推出不同內容長度的新聞版本，也需要掌握平臺使用者的需求與喜好，配合調整 Google 關鍵字、YouTube 標題與縮圖、Meta 文字與圖片、Instagram 貼文型態、Yahoo 新聞的即時性，強化數位資訊的視覺化效果，重視圖像的鏡面呈現，如字體放大、增添特效或鮮明色彩，以產製出符合平臺用戶習慣的文字、圖像與影音資訊，優化使用者體驗。

而為了配合閱聽眾使用習慣製作相關的新聞內容，對於廣電新聞人員的新聞專業能力也與過往有不同要求，除了編採、撰稿與影音製作等傳統基本核心能力，還需要隨時掌握社會流行趨勢，深度瞭解各數位平臺使用族群的習慣與態樣，並持續強化多工能力與其他專業技術，包含網路數據分析與跨部門合作程式設計等專業能力。

最後，有關前述廣電新聞媒體在數位平臺的數位轉型策略與新聞內容取材呈現的轉變，主要來自近十年來電視廣告的數位轉移，與傳統電視的廣告量大幅下滑，這些變化在在影響新聞產製的資源投入，為了彌補在傳統電視失去的廣告收入，新聞媒體勢必需要調整過往新聞編採模式，轉向因應數位平臺的資訊投放型態，進而吸引到閱聽眾的關注，才能進一步賺取數位廣告收入，因此數位平臺與廣電新聞媒體間存在不對等的互利關係，新聞媒體也容易因為對數位平臺的使用依賴而喪失獨立性，乃至影響新聞內容的專業性與多元性。

第四章　廣電新聞媒體與數位平臺互動模式分析

第一節　廣電新聞媒體與數位平臺之互動概況

本章資料主要來自深度訪談所得，少部分來自相關文獻，數據依據為各業者在問卷中的回答。訪談對象為 11 家廣電新聞業者、兩家廣告代理商、兩個公協會及五家數位平臺。訪談方式大多採取面訪，疫情嚴重後改為線上訪談。

本章章節安排共分為五節，首先，歸納廣電新聞內容上傳至數位平臺之模式及其針對數位平臺所擬定之策略；其次，分別從經濟面及非經濟面影響剖析數位平臺對廣電新聞之影響；再次，探討廣電新聞媒體與數位平臺之合作模式，即新聞內容之上下架與推薦機制；同時，分析廣電新聞媒體對數位平臺之合作意願與面向；最後提出綜整性之小結。

一、廣電新聞與數位平臺間之授權或分潤模式

因應各數位平臺運作方式和性質不同，廣電新聞媒體與其互動、授權與分潤方式，也因此有所不同，廣電新聞媒體和 Yahoo、Microsoft 及 LINE 多以固定授權費和交換模式為主，而 Meta 和 Google 則是透過上傳影音或文字，再經由數位平臺分潤機制取得利潤。另有廣電新聞媒體使用 Google 的 AdSense 獲得收益。因此，廣電新聞媒體與數位平臺之互動關係、授權與分潤模式主要可概分為四種模式，以下將分別敘述之。

（一）廣告分潤模式

廣電新聞媒體透過上傳其新聞影音內容，獲得數位平臺廣告分潤機制所分配的利潤，是廣電新聞媒體最主要的獲利模式。Google 和 Meta 為運用此機制的主要數位平臺。以 Google 為例，其影音平臺的廣告分潤機制，基本上為固定的比例，廣電新聞媒體可以得到 55%，Google 則為 45%。Meta 也有提供類似的服務（Facebook 的 Watch），廣電新聞媒體同樣透過新聞影音上傳而獲得分潤，廣電業者 F 即表示 Meta 的 Watch 服務，讓其一個月最高約可獲幾十萬的收入[282]。然而，仍有廣電媒體表示雖然影音平臺的廣告分

[282] 需注意的是，廣電業者 F 確實是如此表述，但這不一定是常態，即並非每個月都有幾十萬，而是最高

潤機制為固定的比例，但實際上很難知道是否真的有拿到 55%的分潤，只能從財務報表推算，是處於完全被動的狀況。

除了影音上傳之外，廣電新聞媒體也能透過上傳即時文章（Instant Article）[283]至 Meta，獲得廣告分潤。然而，Meta 的分潤比例和機制並不明確，雖有廣電新聞媒體得到利潤，但仍不清楚其確實比例。但亦有廣電新聞媒體（廣電業者 I、廣電業者 C）指出 Meta 的影音分潤機制很難獲得利潤，因此會傾向將其用做宣傳和推廣的管道，而非營利目的。

> 有沒有拿到 55%真的無從考證，因為報表裡雖然有預估收益，但並不會跟你說每支廣告的 CPM 多少錢或其他廣告細項，（基本上就算說了，你也很難一支一支影片去核對），這就是 YouTube 不公開透明的地方。（廣電業者 D 和廣電業者 G）

> 其實 Watch，以 view 數來說 YouTube 是比較容易達到 scale，如果同樣的東西放兩邊就沒有差，但是如果 Watch 單獨一個，我們沒有感覺很差，並沒有覺得很不划算，只是最近 Watch 是有問題，有 20～30%的人 Facebook 上沒有 Watch，他們在做一些改版和 testing，這個就是放在別人的平臺上的風險，我們只會看到 Watch 營收變少，後來才發現有一些人手機完全看不到 Watch，後來也發現有些人看不到 Instant Articles，這個都是會發生的事情。（廣電業者 A）

> 臉書的文章分潤方法就叫做即時文章，英文叫做 Instant Articles，這個功能就是它會在我的網站，把我所有的文字全部抓住過去，複製在他臉書的後台當中。（廣電業者 H）

> 但 Meta 對我們來講，只是服務跟宣傳，FB 對我們來說一直沒有特別的收入，所以只能算是服務性質、宣傳性質，也讓觀眾更清楚我們的調性，最主要是這樣的功能。（廣電業者 I）

一個月約可獲幾十萬，其意思是從 Meta 處所獲取的一個月幾十萬之收入並不算多，占比也不高。

[283] 即時文章（Instant Articles）為 Facebook 於 2015 年推出的新功能。在這之前，讀者在瀏覽新聞粉絲團的貼文時，須點擊文內的連結才可連到新聞網站查看完整的文章。但隨著此功能的推出，讀者在瀏覽貼文時只要輕點貼文圖片，文章便會馬上跳出。此外，讀者也可以透過縮放螢幕或搖晃手機，營造與貼文內圖片互動的效果。總體而言，此功能有助於提升讀者瀏覽新聞的體驗。

（二）Google 的 AdSense 機制

部份廣電新聞媒體會運用 Google 的 AdSense 機制[284]，獲得廣告上的分潤。Google 的 AdSense 機制為「發布商得選擇自行出售其網站上的廣告版位，或採用 Google 的廣告技術服務（如 AdSense）來出售該等廣告版位」。再者，AdSense for Content（內容之 AdSense）的運作方式是依據發布商的網站內容及造訪者來投放廣告。發布商僅需於其網站上提供廣告版位，並選擇其希望廣告出現的位置。接著 AdSense 會媒合廣告主與相關內容，廣告主再就該等廣告版位進行競標。在經 Google 認定之此服務相關收益中，68%係由發布商取得（Google 書面回覆）。雖然加入此機制的廣電新聞媒體不多，但此機制實際牽涉廣告投放和廣告收入，加入的廣電業者也能有一定程度的收入。

> 另外一種一樣是來自於聯播網[285]的廣告，AdSense 的投放跟插播，這個是跟兩大平臺合作的收益。（廣電業者 H）

> 簡單來講就是我會在我的網站裡面就會挖出一塊一塊的版位，這部份就可以讓 Google 自己吐廣告進來，因為他會用一個競價機制。（廣電業者 E）

（三）授權費模式

授權費模式為廣電新聞媒體固定提供數位平臺固定的新聞則數(每月或每日)，數位平臺則支付廣電媒體固定的授權費用。廣電新媒體和 Yahoo、Microsoft 和 LINE 的互動主要以此模式運作。

例如：廣電業者 C 每天提供 20-30 則給 Yahoo，再由 Yahoo 每月付與授權費約 120 萬元。Yahoo 也有付與廣電業者 E、廣電業者 D[286]及廣電業者 K。LINE 和廣電業者 K 之間也採取同樣的模式。此外，整體而言，台灣廣電新聞媒體較少和 Microsoft 有互動關係，只有廣電業者 A、廣電業者 F 及

---

[284] AdSense 機制：Adsense 是 Google 2003 年推出的計畫。若用戶擁有網站、部落格、YouTube 等平臺，便可透過此系統將廠商的廣告放到自身的平臺上，以賺取利潤。

[285] 廣告聯播網：全名為「Google 多媒體廣告聯播網」，就是大家所說的 GDN 廣告（Google Display Network），由 200 多萬個與 Google Ads 合作放送廣告的網站、影片和應用程式組成，覆蓋全球超過 90%網路使用者。在這 200 多萬個網站中，台灣有 2 萬多個合作網站，可讓透過 Google Ads 投放廣告的業者，在各大網站、新聞媒體、部落格、YouTube 等，大量接觸到消費者。

[286] 廣電業者 D 有說明為一個月固定給付 10 萬元之授權費。

廣電業者 K 有提及授權合作的關係。

（四）交換模式

交換模式為廣電新聞媒體提供數位平臺新聞內容，數位平臺則交換提供給廣電新聞在數位平臺媒體官方帳號。此模式為許多廣電新聞媒體和 LINE 的互動模式，最大的功用在於宣傳和導流作用。由於 LINE 的官方帳號是極具價值的產品，若廣電新聞媒體運用得宜，對於廣電新聞媒體內容的流量、宣傳有很大的幫助。廣電業者 H 就表示，雖然一天只有 LINE 兩次的推播，但成效都非常顯著，無論是導流到 YouTube 或是官網。類似的模式也出現在廣電業者 B 和 Yahoo 之間的互動，廣電業者 B 也是透過提供給 Yahoo 新聞，再藉由 Yahoo 的導流作用，引入流量至廣電業者 B 的官網，成效也是非常好。然而，這個模式也不見得對於廣電新聞媒體一定有導流的作用，廣電業者 I 就表示，LINE 的推播對他們來說只是宣傳作用。

> LINE 的官方帳號是所費不貲的產品，像大的品牌商，人數眾多，每次推播精準行銷的訊息都是需要費用的，一個官方帳號如果使用到很極致、好友人數又蠻多的話，就我所知都是 2~300 萬的收費。因為我們會看我們媒體 partner 談判的內容比較需要哪方面的合作態樣，舉例來說是有償授權或他想得到官方帳號，因為官方帳號推播出去才有流量，流量才可以吸引廣告，再來是曝光導流對他們的幫助。（LINE）

> 官方帳號是我們跟媒體合作夥伴的蠻有價值的回饋，如果官方帳號認真經營的話，對於自己網站的流量幫助是很大的，但平常真的要用的話成本是很高的，所以這個部分都是我們回饋給合作夥伴其中一個選項之一。（LINE）

> LINE 的官方帳號跟 LINE TODAY 當中呢，他的做法比較是跟我們用資源交換。也就是他用，我用多少金額去取得他的官方帳號，他就交換我多少的文章，用這樣的方法來做交換。（廣電業者 E）

> 會做這樣的策略考量是因為我們的新聞網站剛成立，每天進來的流量不多，大家不太知道[我們]新聞網站，所以我們只好利用 Yahoo 有這麼大量流動平臺的人，藉由他們來引用我們的文章之後，帶一些人進來，我認為成效不錯，主任之前給我看的，網站裡面前 10 名都沒有我們，我以為是沒把我們納進去排行，結果最近已經到第 8 名。（廣電業者 B）

LINE 的合作先前是蠻有內容。蠻有內容完畢以後呢，後來我又跟他換了 LINE 的官方帳號，LINE 的官方原本是要錢的。那後來我幫[我們]新聞部談，不用錢，但是內容給你。內容原本[我們電視]新聞給他就有一筆錢了。授權了，然後去抵他的這個。（廣電業者 F）

二、廣電新聞媒體的數位平臺策略

廣電新聞媒體因應各數位平臺媒體的特性，以及數位化規模不同，因此所採取數位平臺策略也因而有所不同，主要有三個層面。第一是以影音內容上傳為主要的策略，由於廣電新聞媒體以影音內容上傳為主要的獲利模式，因此基本上都會有自己的影音頻道，整體而言也會較著重於 Google 的影音平臺策略；再者，數位化資源投入較多的廣電新聞媒體，不僅限於影音平臺的策略，更特別重視數位平臺的多角社群經營；最後則是廣電新聞媒體針對個別數位平臺特性，有其客製化的互動策略。

整體而言，廣電新聞媒體的數位平臺策略主要可以分為三類，以下分別敘述之。

（一）以數位影音平臺為主要的策略

如前所述，由於 Google 和 Meta 的影音平臺服務為廣電新聞媒體的獲利來源，因此在既有的分潤制度下，廣電新聞媒體基本上都有在 Google 建立自己的影音頻道，並且普遍選擇以影音內容為主要的數位平臺策略，其中又以 Google 的影音平臺為兵家必爭之地，廣電新聞媒體除了自己的基本影音頻道外，也會思考如何強化影音平臺的策略，使其分潤所得最大化。從這個角度思考，廣電新聞媒體會將較為熱門、受歡迎的節目單獨成立頻道，拆成所謂的大小帳號，增加分潤比例所得。或是將既有的節目拆成不同時間的版本，例如完整版、精華版或是短版等節目；會將較為不錯的新聞類節目放 Google 的影音平臺，增加點擊率。至於 Meta，雖然固定獲取 Meta 的利潤的廣電新聞媒體業者並不多，但仍然有其相對應的影片調整方式。例如廣電業者 K 表示，會在 Meta 維持一小時上傳兩則的頻率。

目前我們在數位平臺的合作上，最主要大宗還是在 YouTube，包括第一個，單則新聞的上網，就是電視新聞產製什麼樣的新聞就直接放到 YouTube 上面；第二個，24 小時直播；第三個，每日重要新聞事件的直播；第四個，新聞節目重點上網，就是一些比較特別的……（廣電業者Ｂ）

我們會把一個小時的節目，完整版丟上去，然後 15 分鐘版丟上去，我們會分切。有一些針對 YouTube 做的內容，我們覺得太簡單，在電視上播出觀眾不愛，所以我們另外拉出來在 YouTube 上播。（廣電業者 C）

廣電業者 H 也把好的新聞類節目放到 YouTube 上：

例如……等節目，等於在傳統媒體的經營也同時放在新媒體上，以這樣的方式去經營整個傳統媒體的轉型。（廣電業者Ｈ）

在 YouTube 專頻上分節目帳號的專頻和新聞帳號的專頻，有些分段是放在新聞的帳號。這和[我們]在經營電視頻道是一樣的道理，就是看目標觀眾的習慣。完整版的東西在節目帳號點選率比較高，因此就做長秒數。但是在新聞頻道裡面，習慣看新聞頻道帳號的觀眾，並不做長秒數的觀看，所以[我們]就會將節目分段，譬如以 10 分鐘為一個單位，根據不同的議題下標題去做，而同一個平臺上不同帳號，收視族群的輪廓也有些不同，就內容的製作上也因此不同。（廣電業者Ｉ）

（二）重視整體社群經營

相較於普遍以影音內容為主的數位平臺策略，較重視數位化轉型的廣電新聞媒體，不會只偏重於影音頻道類別，而是較為全面的面對數位趨勢，特別重視數位平臺的社群經營，以「社群」的思維思考數位化潮流，例如在各不同數位平臺成立許多不同的粉絲團、頻道或帳號，並逐漸打破既有的數位平臺社群想像，也開始跨足以聲音為主的 podcast，或是以圖像為主的 Instagram。以廣電業者Ｋ為例，除了原本影音頻道已達十幾個頻道，也開始台灣較少關注的社群媒體，例如 Twitter 和 TikTok。廣電業者 A 也指出，他們會盡力尋求各種自媒體的曝光，所以會在 Facebook、Instagram、YouTube 去「創造互動」；若是像 Yahoo、Microsoft、LINE 這些資訊型的平臺，則會選擇提供可用性較高的資訊內容。

所以我們在數位上有 5 個網站、5 個 APP、22 個 YouTube 頻道、22 個 Facebook 粉絲團、9 個 Instagram account、9 個 LINE 官方帳號等，在其他不同的平臺上，例如 Podcast 也有嘗試，整體的數位轉型已經跨越數位變現到達多元化數位平臺經營的階段。（廣電業者 A）

所以在 2016 年那時候，我們大概有兩個策略，第一個就是我們捨棄了網站為主的經營模式，改為以社群為主的經營模式。第二件事情是捨棄了文字為主的經營模式，改以影音為主的經營模式，因為我們是電視臺，比起一般的新聞網站或報紙，有比較豐富的影音內容，所以我們就希望用這個東西來做市場的差異化。（廣電業者 E）

因為我們的頻道非常多嘛。所以我們就變成我們會把一個內容可能同時放到兩三個頻道上去增加它被看到的機會。那如果你手上只有一個頻道，那你那個頻道可能一個內容放上去，被看到的機會相對低嘛。那我可能有十幾個頻道，我一個內容可以放到三個頻道或者四個頻道，那它被看到的機會就高。（廣電業者 K）

（三）影音平臺之外的客製化策略

除了上述兩個互動策略，另有廣電新聞媒體會個別針對數位平臺特性而做的客製化策略。客製化策略通常是因為其廣電新聞媒體的專門屬性，數位平臺本身想藉重其媒體專業，吸引特定的閱聽眾。例如以財經為特色的廣電業者 C，就有和 LINE 合作，製作一些較為軟性、符合年輕人的理財節目，例如 1-2 分鐘的報稅節目；也有和 Yahoo 合作，提供股市開盤直播的訊號；之前則還會直播股東會，同樣是提供播訊號給 Yahoo。標榜國際新聞為特色的廣電業者Ｉ，提供給 Yahoo 的內容就會是以國際重要事件為主，不會提供節目或評論式的內容。

我們提供給 Yahoo 新聞的話，就比較新聞式，就不是節目，比較不是評論式的東西，我們把國際比較重要新聞事件的部分提供給它。（廣電業者 I）

第二節　廣電新聞媒體受數位平臺之影響分析

在網路時代，數位平臺與新聞媒體組織是密切的事業伙伴。數位平臺需要新聞組織提供新聞內容，吸引使用者上網瀏覽；新聞媒體則需要數位平臺的流量導流、廣告，以及新聞曝光率。然而雙方不對等的互動關係，造成數位平臺對新聞媒體產生重大影響。

以經濟層面來說，雖然最終的結果是廣電新聞業者的經濟收益，因為數位平臺的種種作為而造成損失；但是造成廣電新聞業者經濟損失的面向是多元的，不僅僅是數位平臺席捲新聞媒體賴以為生的廣告問題，需要更深層的分析，以釐清對新聞業者所造成的影響。

而非經濟層面的影響則更為深遠，也是本節分析的重點。

一、經濟面的影響分析

2021 年 4 月 12 日與 2021 年 8 月 31 日，分別由公平會與國家通訊傳播委員會邀請產官學界的專家，各自進行有關數位平臺與廣電新聞媒體議價爭議的諮詢會議。綜整這兩場會議有關數位平臺對廣電新聞媒體的經濟衝擊之討論意見，以及研究團隊訪談廣電新聞業者、平臺業者、網路新聞媒體業者、廣告代理商與相關公協會，歸納出下列重點。

（一）數位平臺影響廣電新聞業者廣告收益下滑之可能成因

1. 數位平臺使用廣電新聞業者所產製的新聞，作為吸引使用者瀏覽平臺與依賴平臺的誘因之一，擁有眾多使用者與龐大流量。
2. 使用者的數位足跡與個人資料，不僅被平臺業者打包成個人檔案出售給廣告主，作為精準行銷的依據，龐大的觀看流量，更成為販售廣告的重要基礎。
3. 數位平臺的使用者日眾，民眾逐漸習慣到網路觀看免費新聞、瓜分原本觀看電視新聞的群眾，造成電視開機率與收視率下降，廣告主順勢改到數位平臺投放廣告。
4. 數位平臺因此獲得廣告主青睞，囊括大多數的廣告預算，獲取龐大利

益，卻沒有回饋廣電新聞業者應得的報酬。

5. 雖然平臺業者就新聞內容產生的廣告效益，在扣除平臺維運成本之後，提撥一定比例的利潤給提供新聞內容的業者，營造付費使用、合理分潤的表象，但因下列問題，形成不對等的利益剝削。

(1) 廣電新聞需要投入高額的製作預算，以廣告分潤作為新聞內容的計價基準，無法反應新聞產製的成本及新聞的價值。

(2) 以點閱率或觀看流量為廣告分潤的計價基準，但平臺業者從不提供相對等的後台權限，所有的數據都是平臺業者說了算，缺乏第三方稽核的公正機制。

(3) 分潤機制與演算法不公開、不透明，新聞業者無法與平臺業者進行有效的溝通協商，權益不被保障。

(4) 平臺業者放任詐騙廣告、不實資訊與盜版行為，侵害新聞業者的著作權與新聞品牌形象，甚至危害社會秩序。

以下將就上述影響進行分析。

（二）數位平臺席捲大幅廣告預算

根據 2021 年《媒體白皮書》的調查資料顯示，近十年有線電視與無線電視的廣告量逐年下滑；有線電視的廣告量從 2010 年的 200 億降至 2020 年的 150 億，減少 25%；無線電視從 50 億下降到 26 億，減少 50%，嚴重影響媒體的營收。同時間，網路廣告的總量卻從 85 億元一路狂升至 482 億，成長幅度超過 5 倍[287]；此消彼長，數位平臺成為民眾獲取新聞的主要管道，也讓廣電新聞媒體與數位平臺的競爭日益加劇。

雖然 2021 年尼爾森媒體廣告監測服務的數據顯示，無線電視與有線電視的廣告量略微回升，但廣播仍然持續走下坡[288]。綜觀 2021 年廣電媒體的廣告量較 2020 年略微成長，但仍然較 2010 年足足減少 100 多億。如表 28

[287] 台北市媒體服務商代理協會，同前註 274。

[288] 陳藝莓，五大媒體廣告量迎曙光 四年來首度上漲 2.6%，動腦雜誌（2022/05/02），https://www.brain.com.tw/news/articlecontent?ID=50728#8HwO7vPB（最後瀏覽日：2022 年 6 月 21 日）。

及圖 43。網路廣告卻是完全不同的光景，2022 年將保持 10%至 20%的成長力道，甚至突破兩成，總量約為 550 億[289]。

根據台灣數位媒體應用行銷協會（DMA）的統計，台灣的數位廣告市場約有 70%至 80%集中在 Google 與 Facebook 兩大數位平臺[290]。唯經濟層面的影響並不容易計算，因為 Facebook 在台灣並未設立公司，無從稽核營業收入，台灣用戶的資料儲存與審查也都在境外，在台灣僅設辦公室。這也是公平會僅能粗估在 2019 年 Google 與 Facebook 在台灣數位廣告的市場[291]之占比約已達 6 成至 8 成。

表 28：近 10 年廣電媒體與網路整體廣告的總量變化

	廣電媒體(無線電視+有線電視+廣播)	網路
2010	294 億　(50.6 億+198.6 億+44.8 億)	85.5 億
2011	302.2 億　(49 億+211.8 億+41.4 億)	102.2 億
2012	276.2 億　(40 億+200.6 億+35.6 億)	116 億
2013	279.3 億　(38.2 億+209.9 億+31.2 億)	136.8 億
2014	277.1 億　(36.8 億+209.1 億+31.2 億)	161.8 億
2015	268.9 億　(36.1 億+205.5 億+27.3 億)	193.5 億
2016	246.1 億　(33.7 億+191.6 億+20.8 億)	258.7 億
2017	231 億　(30.6 億+183 億+17.4 億)	331 億
2018	225.4 億　(29.8 億+176.9 億+18.7 億)	389.7 億
2019	212.1 億　(28.2 億+165.4 億+18.5 億)	458.4 億
2020	190.7 億　(26.1 億+149.8 億+14.8 億)	482.6 億
2021	192.9 億　(27.9 億+150.6 億+14.4 億)	約 544.3 億

資料來源：台北市媒體服務商代理協會、動腦雜誌

[289] 馬琬淳，DMA 公布七趨勢 今年台灣數位行銷成長 10~20%，經濟日報（2022/03/17），https://money.udn.com/money/story/5612/6172000（最後瀏覽日：2022 年 6 月 21 日）。

[290] 許維寧，【新聞有價】臉書、谷歌成巨獸！吸走國內 8 成數位廣告破 366 億 數字驚人，蘋果新聞網（2021/02/05），https://tw.appledaily.com/life/20210225/44MYCVIZKZAZHDQTR2HD6GH5JA/（最後瀏覽日：2022 年 6 月 21 日）。

[291] 林育瑄，要求 Google 臉書付費給台灣媒體？公平會：需再觀察，中央社（2021/3/10），https://www.cna.com.tw/news/aipl/202103100155.aspx（最後瀏覽日：2022 年 6 月 21 日）。

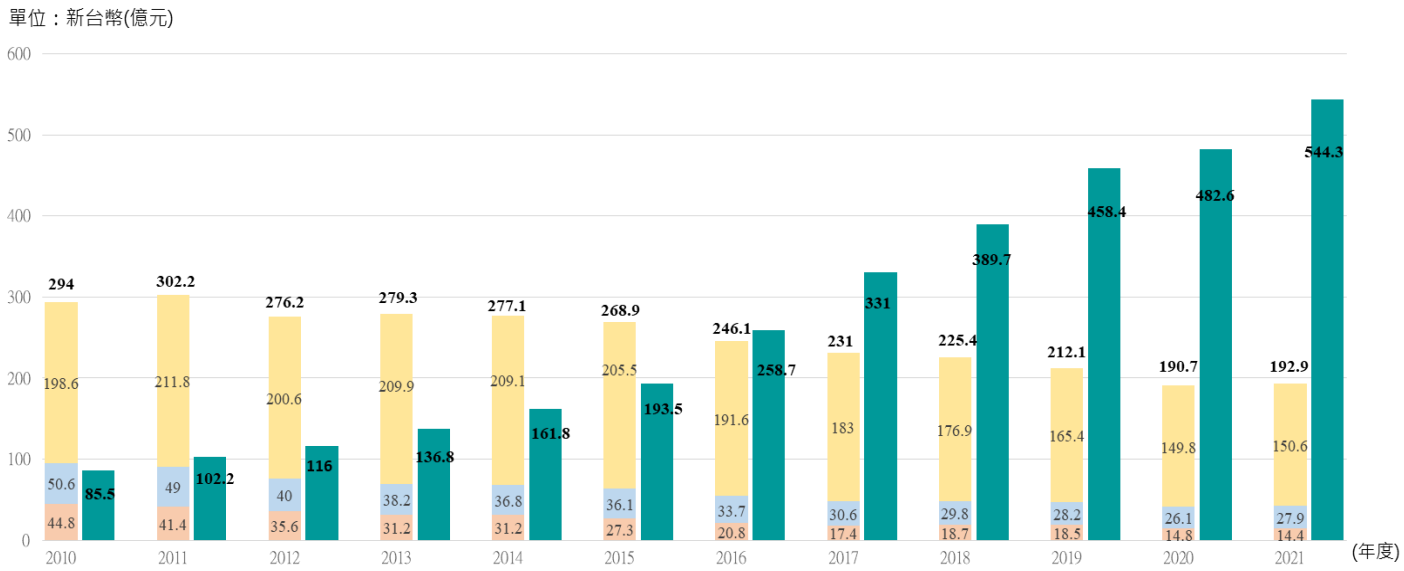


圖 43：近 10 年廣電媒體與網路整體廣告之總量變化

資料來源：本研究整理繪製

從上開的廣告量圖可清楚看出廣電媒體與數位平臺的不同發展趨勢。當廣電媒體賴以為生的重要經濟來源被攔腰砍半，大多數民眾可能是無感的，反而覺得可以在網路上看免費的新聞是好的；數位平臺則聲稱這是新聞業者自願、自動、自主上架的主動行為，沒有任何的勉強與脅迫。這形成弔詭的議題：廣電新聞業者明明知道新聞上架數位平臺會損及廣告，影響自己的商業收益，為什麼明知山有虎卻偏向虎山行呢？

（三）新聞主動上架實為剝削下之生存保衛戰

大家熟知的 Google 或 Facebook 等數位平臺的掘起故事，大都是這樣說的：因為善用傳播科技，創造良好的使用者體驗，吸引大眾使用，進而產生商業應用價值。但是 Google 和 Facebook 沒有說的是，創造良好的使用者體驗與吸引大眾的使用，依靠的是每一位平臺使用者的內容生產與專業媒體組織的精彩內容，沒有 UGC（user-generated content，使用者生產內容）、PGC（Professionally-generated content, 專業生產內容）與 OGC（Occupationally-generated Content, 職業生產內容）的挹注，空有數位平臺是無法吸引使用者的。

新聞是生活的指引與獲取資訊的重要管道，把新聞放上平臺確實是吸引大眾造訪平臺的良好動機。然而首先把新聞上架平臺、放上網路供人免費瀏覽的，並不是廣電新聞業者，而是不法的盜版業者。

當意識到新聞是創造流量的好生意，立即吸引不法業者的行動。廣電新聞業者在初期反而是處於觀望、甚至反對的立場，特別是業務單位擔心新聞上網後，會影響收視率，進而影響廣告收益。然而觀望的結果卻是讓盜版行為更加猖獗，數位平臺為了快速增加使用者、衝高流量，長期放任平臺上的盜版行為，任由不法業者侵佔新聞業者的合法權益。迫使合法新聞業者不得不挺身上網，一方面捍衛新聞著作的版權，另一方面也維護新聞品牌形象，避免違法業者的濫用。

> 一開始我們不想要丟 YouTube，後來要丟的原因是有非常多的網友自己把我們的內容丟上去，我們就跟 YouTube 說是侵權行為，他說：「你沒有辦法證明這個東西是你的，所以我也沒辦法去禁止那些人，你要把東西丟上去比對後，他才能把他下架。」所以我們其實一開始是為了保護我們的版權才把東西丟上去。（廣電業者 C）

公協會代表 A 坦言，「很不幸，我接了秘書長之後，發現第一個碰到的問題叫盜版，Google、YouTube 上面盜版最嚴重。」大量的盜版網站確實吸引大量使用者與流量，卻嚴重損及合法新聞頻道的權益，讓新聞訂閱制無法推行，且當時的檢察官「連要對盜版網站的申告是不受理的」，迫使業者乾脆自己把正版的新聞內容上架數位平臺，以正視聽。

雖然許多業者一開始就在數位平臺開放粉絲專業、成立 YouTube 頻道或 Instagram 帳號，大部分是為宣傳以及與閱聽眾的互動，並沒有想要將有價的新聞免費上網，後來看似主動的上架行為，其實背後是因為數位平臺對於盜版業者的放任與不作為。

> 我們以前一直有一個概念是「新聞的訊息，是我們訓練了非常多的專業記者做出來的有價內容」，所以我們跟所有的平臺合作都是授權、收費的。我們一開始在做 YouTube 平臺的時候，我們其實也想要做付費制、訂閱制。（廣電業者 C）

因為新聞內容已經上架到數位平臺，加上廣告收益大幅刪減，業者開始思索如何一源多用、如何加值新聞內容、如何應用數位平臺創新商業模式、

如何善用數位科技增加廣告營收。沒有業者認為新聞內容要被免費對待，因為每一則新聞背後的付出是高度人力與資本的結晶，這個價值必須被肯定。

> [電視新聞]不是只有鏡面上呈現出來那個內容的價值，還代表了後面很高的成本。而這個成本，有人力的成本、設備的成本、器材的成本，甚至有一個很重要的叫做社會責任的成本。Google、YouTube 那時候提供我們的那個 Business Model 就是我們不能接受，因為他的天條叫做不給 minimum guarantee，他是 free 的，他只做廣告的分潤。（公協會代表 A）

部分快速認清事實且洞悉數位平臺運作邏輯的業者，積極進行數位轉型，熟悉數位平臺的各種措施，並從中找到發展商業模式的利基，積極開創因為傳統廣告流失的經濟損失。廣電業者 A、E、F、K 等業者的積極創新，努力讓自己的業績不因數位平臺的衝擊產生負向損失，但絕對不能因為業者的營收沒有下降就因此判斷數位平臺對於廣電新聞業者沒有影響，那將是非常錯誤的認知與邏輯推理，也抹殺新聞業者的創新及努力。

（四）低估數位平臺商業模式造成之雙重損失

公平會與通傳會的諮詢會議紀錄顯示，多位與會者提出政府要建立新聞業者的量化損害評估，包含廣告量、點閱率等經濟方面的衝擊，作為與數位平臺談判議價的依據。

然而這是理想性的概念，實際運作卻不能這麼單純的思考與分析，單以經濟營收判斷數位平臺帶來的影響是錯誤認知，廣電新聞頻道被數位平臺低估剝削與宰制的商業模式已造成經濟上的雙重損失。

> 廣告代理業者從廣告生態系的觀察指出，從數位廣告盛行的程序化購買（programmatic buying）來分析，即可清楚看出「整個數位廣告平臺都是 Google 的」，所以使用到的廣告工具，如 Google AdSense、GAM（Google Apps Manager）、Google Analytics、Exchange 等都是 Google 自家的。「Google 是主宰，是遊戲規則的制定與定價者。」（廣告代理業者 A）

這就是新聞廣告弔詭之處，新聞業者不滿意數位平臺目前廣告分潤的商業模式，但又需要數位平臺的廣告機制與流量，形成廣電新聞業者的原有利益被數位平臺掠奪，又嘗試從數位平臺收回廣告利益，一來一往要如何計算數位平臺帶來的災損呢？更何況部分業者積極開創多元的廣告合作模式，反而看到業績的成長，這類型的新聞業者災損如何計算？

然而新聞業者看似在數位平臺找到獲利的商業模式，卻是被嚴重低估的剝削對待。由於 Google 在廣告市場的需求方佔有極大的優勢，透過競標來壓底廣告價格，意即 Google 競標的廣告單價雖然很低，但因量大，「大到一個各大新聞網站其實透過它所餵進來的廣告量占比都是不成比例的」（廣告代理業者 A）。以至於在廣告競價過程中，縱使有其他人出價比 Google 高，但業者還是願意賣給低價的 Google，因為害怕日後 Google 不再提供足夠的廣告量。

> Google 大到一個地步，它以量取勝，所以對新聞網站來講就是說雖然你前面有一個，對你來說單價比較高，…所以說很好啊，你願意出比 Google 好幾倍的價錢買，我也願意賣你，可是其實我沒有你這一塊我也不會死。可是我沒有 Google 那一塊我會死。（廣告代理業者 A）

廣電新聞業者的廣告收益是因恐懼市場優勢力量的排擠或抵制，被迫接受低價策略。另一方面因為點擊觀看流量而獲得的廣告分潤更是嚴重低估新聞的價值。

> 我能講的就是跟我們同樣的東西（新聞）在廣告業務部的銷售，其實廣告業務部銷售的金額，同樣的內容大概可以銷售的金額是它（YouTube 廣告分潤）的至少 5 倍以上，所以其實這是一個很不公平的現象。（廣電業者 K）

從帳面上來看，廣電新聞業者還從數位平臺獲取廣告利潤，怎麼會是造成新聞業者收益減少的原因？但從上述的分析可看出，數位平臺一方面奪取新聞業者原有的廣告，造成經濟的大幅損失；另一方面在數位平臺建立並主宰新的廣告機制，貶抑新聞、低估新聞的價值，嚴重剝削業者的利益，造成經濟上的雙重損失。更重要的是，除了經濟層面的衝擊，還有非經濟面向的影響。

二、非經濟面的影響分析

數位平臺造成廣電新聞業者在經濟上的雙重損失，不僅原本的廣告經費被數位平臺掠奪，改換到數位平臺上架之後，也被主宰運作機制的平臺業者低估價值，給予付出與回收不成比例的廣告分潤，而平臺業者卻在其中賺取高額利益。

不僅是經濟層面帶來的影響，其他非關經濟利益的影響，對新聞產業與民主社會有深遠作用，同樣受到關注。

（一）流量取向弱化新聞品牌及新聞內容之專業性

不管是 Facebook 或 YouTube，現今數位平臺的廣告分潤機制，都是以點閱次數流量的多寡，作為分配金額的唯一基準。此種純粹以內容甚至是標題或縮圖為點閱的依據，造成素人或網紅等使用者生產的內容（UGC），與專業生產的內容（PGC）是等值的，一則精心製作的專題報導與一則監視器影片是等值的，甚至專業的深度報導流量不如無厘頭的搞笑影片，忽略新聞內容的製作成本、投入的人力、新聞內容對產業與社會的影響等因素。

也因為流量的計算基礎來自點閱，使用者關注的是哪一則新聞內容、哪一種類型的新聞內容，而非哪一家新聞媒體所製播。此外，為了配合數位平臺的運作邏輯，上架數位平臺的新聞部分是原生的網路內容或後製過的廣電新聞，與電視上的新聞內容不必然一樣，也可能造成閱看者的混淆，長期下來很可能弱化廣電新聞業者多年來建立的品牌形象。所以廣電新聞業者 F 即表示，公司內部曾經討論過，在新媒體上架的部分要不要使用一個全新的品牌，但又擔心流失原有的觀眾群而作罷。

（二）流量變現機制降低新聞媒體之獨立性

Google 與 Meta 皆自我定位數位平臺是協助廣電新聞業者導流量，增加新聞曝光量與創造新聞加值的場域。所有的新聞內容都是業者自願放上網進行分享的，平臺沒有挑選任何新聞。

平臺雖然沒有挑選新聞，但平臺會以各種運算機制挑選新聞加以推薦。被推薦的新聞就有比其他新聞擁有更多的機會被看見、被點閱，而形成的點

閱流量即是變現（monetization）獲利的來源。

流量變現成為數位平臺的商業模式，如何擁有高流量也成為廣電媒體業者的追求標的。由於每個數位平臺所提供的功能與運作機制不同，新聞業者需要有專人瞭解如何操作以獲取流量，以符合數位平臺的規範，媒體內部開始出現社群編輯的職務；數位平臺也成立新聞伙伴關係，提供業者熟悉平臺運作機制與社群規範。

而這種 Meta 所聲稱的合作「特權」（privilege），或者是 Microsoft 所說的「提供媒體業者技術上的援助與訓練」，其實都是深化新聞媒體業者對數位平臺的熟悉度與倚賴程度。

當數位平臺成為廣電新聞業者變現的主要來源時，等同被掐住經濟的咽喉，不得不更加馴化於數位平臺的運作法則，服膺新聞操作的規範，特別是演算法不公開不透明的情況下，媒體的獨立性與自主性因為配合數位平臺的要求而受到影響。如同廣電業者 E 的感慨：

> 電視就看收視率挫敗，還有數位就是看流量挫敗。……我們的價值不應該是只有 by 流量來看這件事情，而是當新聞產業進入某一個平臺的時候它是有意義，這個進入門檻的意義當中是不是也能夠被賦予進去？我覺得這也是一個不一樣的價值。（廣電業者 E）

（三）不透明之演算法及推薦機制，退化媒體公共性角色，危害民主發展

演算法被各家數位平臺視為最高商業機密，不能公開、不能透露，只能敘說原則。

> Yahoo 說：「我們家很單純，我們算是最原始的演算法，就是網友喜歡的會出現在熱門，點擊率最多的就會出現在熱門」。
>
> Meta 則說「我們推薦機制是判斷以當事人以使用者之前的行為讓我們去做一個預測，就是對使用者的了解做一個預測你對於這則內容的興趣會有多高」。
>
> Google 認為，「我們唯一的目標是要利用演算法幫使用者找到對他最有幫助的內容，……我們這邊列出來他有關聯度、興趣、地點、顯著性、權威性、新鮮度、

實用性等等，搜尋引擎會自動透過很多很多的訊號去判斷這個結果跟使用者想要什麼東西是不是符合」。

LINE 的新聞推薦有「編輯團隊用非常嚴謹的標準去挑選」、「依照使用者的偏好來做新聞推薦」等。

這些被揭露的新聞推薦原則都包含了兩個元素：社會熱門與個人興趣。前者造成網路新聞一窩蜂報導的現象，因為熱門新聞會被首要推薦，被推薦會帶來流量，有流量就可以變現利潤。各媒體業者為了不獨漏搶流量，同時投入報導某一事件的時候，不僅導致社會資源過度傾注在某一特定內容，也降低各媒體的自主性，影響媒體的多元發展。

所以我認為當這樣的演算法，常常會導致一窩蜂的狀態，……因為大家都有網路觀測的工具，看到一家寫的時候，20 幾家都做出同一個新聞。每一家都要切 5%的人力來做這件事情，但是這件事情真的有重要的這種地步嗎？於是他其實下降了每一個平臺的自主性。（廣電業者 E）

至於個人興趣的推薦機制，即是個人偏好，也就是數位平臺讓每個人看到自己想看到的新聞，而不是應該知道的新聞，形成同溫層效應。大家相信自己想相信的訊息，過度沉浸在同質化的觀點，形成偏執化的認知，形成數位平臺上各種不同立場的對立群族[292]、社會再度部落化[293]，難以形成具同理心的共識，媒體的公共性角色退化，公共議題難以被深入且公平客觀的討論，可能因此危害民主政治的發展。

（四）平臺營運機制欠缺有效之溝通管道

通暢的溝通管道是任何事情成功的基礎，國際數位平臺在國內的分公司或辦公室通常沒有太多權限，許多事情無法做決策，都得請示總公司，提高溝通時間的成本，讓溝通缺乏效率。再加上總公司有許多不能公開的運作機制，也讓廣電新聞業者充滿挫折。廣電新聞業者 A 與業者 I 都表達目前的溝通管道不順暢，希望能建立更有效的溝通機制。

---

[292] *See generally* David G. Myers & Helmut Lamm, *The polarizing effect of group discussion*, 63 (3) AMERICAN SCIENTIST 297-303 (1975); Cass Sunstein, *Deliberative Trouble? Why groups go to extremes*, 110 (1) YALE LAW JOURNAL 71-119 (2000).

[293] *See generally* Željko Uvanović, *Marshall McLuhan's ambivalent prophecies of digital age and Kathrin Röggla's pessimistic diagnoses*, 40(1) PRIMERJALNA KNJIŽEVNOST 95-111 (2017).

此外，大多數受訪的廣電新聞業者與網路新聞媒體業者都提出「被數位平臺不平等對待的經驗」，因此要求「資訊對稱性」（廣電業者 B）、「友善對待、合理分潤、公開公平」（廣電業者 J）、「平等互惠」（廣電業者 H）、「公平待遇」（廣電業者 G）、「擁有相等的台權限」（廣電業者 E）等平等性的訴求。如公協會代表 A 所言，「我們不是要消滅它（數位平臺），我們是要共好它。不能永遠都你好我死。今天我沒關係，把你弄死再換別人就好了，我覺得這樣對臺灣是很不利的」。

顯然，追求「平等共好」的數位經濟策略是數位平臺業者與新聞媒體雙贏的努力方向。

第三節　數位平臺對廣電新聞內容上下架及推薦機制

因應各平臺的特性不同，因此上、下架機制稍有不同。不過大致可以分成由廣電新聞業者主動上架、或是由數位平臺依照雙方的合作條件，主要由平臺方來做選擇；在下架的部份，一般而言若是違反數位平臺所規範的社群守則，例如違害到青少年兒童的權益，則會由平臺主動下架；若是由平臺方來上架的內容，在下架之時皆是由內容提供者主動向平臺方提出下架要求，請平臺方將該則內容下架。

整體而言，對於上下架機制的認知，業者與數位平臺之間較為一致；在推薦機制的部份，由於部份推薦機制牽涉到演算法的運用，因此相較於數位平臺，新聞廣電業者常感覺不清楚推薦機制的運作，乃至覺得會出現與數位平臺之間出現資訊不對稱性；對於數位平臺而言，期望提供使用者更好的使用體驗是主要的思考，演算法的內容會時時依據整體使用習慣做出調整，不完全是由平臺方來掌控。

以下依據數位平臺與廣電業者的合作模式，一、非合作契約的上下架模式；二、合作契約的上下架模式，最後則是三、不同平臺的推薦機制」分別敘述之。

一、非合作契約的上下架模式

（一）上架

受訪平臺當中，有些平臺是由廣電業者將內容主動上架、或是由非廣電業者的平臺使用者主動提供連結，分享內容。在這類模式之中，廣電業者與數位平臺往往沒有簽署合作條約。

> 基本上所有的新聞內容都是由兩種方式出現，一個是由使用者分享，就是如果今天使用者……覺得這個非常重要有趣就分享給大家，所以就按 share 或把整個連結貼在[他人]的牆上面或是分享到 group 裡面去，或是傳訊息出去，這是一種方式出現在我們平臺之上的方法，另外一個方法是作為媒體公司……他把他的新聞採訪內容放到我們平臺之上。……在台灣會出現新聞的就是這兩種方式，所以不是使用者分享，就是當事人也就是媒體的分享……[我們]作為一個平臺是並沒有去挑選新聞，因為這些新聞都是大家放上去的。（Meta）

此外也有更廣義的「上架」概念，意即業者是透過網頁設計的程式，讓平臺使用者在使用該平臺時，能夠順利透過平臺服務找到相關內容。是否讓平臺使用者來使用、該如何呈現於平臺之中，基本上也是由業者主動來選擇。

> 所有的網站經營者，不管是一般的網站或是新聞網站，他都可以設定他要不要讓[我們平臺的爬蟲]檢索器去針對他的網站建立索引，我們還提供各種不同的選擇，比方說你可以選擇我的網頁要被[Google]搜尋結果，但是我不要被[Meta]的新聞搜尋結果，……另外你也可以決定搜尋結果就是左邊的這個結果呈現是文字的摘要還是想要多少字，或者是你都不要，你不要讓人家有機會看到任何的摘要或突破，你只要呈現內容 URL 也可以，反過來也可以，所以其實網站經營商，所謂的網站經營商也就是網站擁有者，包括新聞的網站，不管是影音的或是文字的，你都可以繼續做這個設定。……網站是有選擇的，你可以選擇不要出現在……，[再則]你可以決定你要怎麼樣呈現，你可以要求呈現圖片，你可以要求呈現摘要，你可以不要圖片、不要摘要，都可以。（Google）

允許由內容提供者主動（包含廣義地主動）上架的數位平臺，十分強調內容提供者的主動性，再則也會強調自家平臺不會去挑選內容，內容提供與否，提供者有完整的主控權。

（二）下架

強調內容提供者有主動權的平臺，也多會提及關於自家平臺的社群守則，並依此作為平臺是否移除該內容的標準；或是依照是否符合社群守則來決定是否下廣告。在後者的概念之中，社群守則的概念更像是營利政策而非內容規範。這類社群守則的適用對象是針對所有的平臺使用者，不因內容提供者而不同，例如非針對新聞內容提供者所設計。

> 任何內容在我們平臺之上要遵守社群守則，社群守則是全球通用一致的標準，……這個社群守則它所規定的就是在平臺之上不可以上架的內容，不可以出現的內容，比如說兒童暴力，兒童性剝削，或是一些鼓吹暴力的內容，或是太嚇人或太聳動的內容，那個可能都有不一樣的機制去處理，所以如果今天媒體所上的內容它有違反我們社群守則的話，我們就依據社群守則將這樣的內容移除，這個社群守則的運用是無差別，就是沒有挑選的，就是每一個內容在我們平

臺之上都要符合社群守則，所以我們之前遇到一個小狀況就是比如報導自殺或是報導兒童性剝削的內容，可能有小孩子被幼兒園的老師不當的教養，就打這樣，這些內容會在我們平臺之上違反兒童剝削的規定，我們就會將這樣的內容移除。（Meta）

違反[社群守則]不是拿下來，是你不能營利，你還是可以繼續講這件事情，但是你這個影片就不能接受廣告。當初設計[此守則]的原因是因為有蠻多廣告主跟我們說他不希望他的廣告出現在一些不太適合的，因為全球各地文化不一樣，可能在國外有些創作者他的 target 是比較成人的觀眾，可能他在上面會穿的裸露一點，他談的題目也都非常的大膽，可是你可以想像一個賣嬰兒奶粉的牌子，他可能不希望他的產品廣告會出現在這個頻道上，不是人家不買，而是他覺得會對他的產品生意造成影響，所以我們有這樣的規定，一方面是希望內容不要違反[我們的]社群守則，另外一方面也是有些廣告主告訴我們說我的廣告不要出現在這樣頻道的時候，我們就會讓創作者知道你現在這個內容可能會違反我們社群守則，你還是可以繼續放，但你就是不能營利，所以簡單來說[此守則]是一個營利政策的規範，而不是言論審查規範。（Google）

在下架機制的審核部份，包含由演算法來檢核，或是人工來檢查。再則還有一些涉及法律的認定，例如侵權，在這類的情況當中，平臺的首先處理機制，也以移除為優先，後續由檢舉人與當事人雙方依照當地法律進行協調。

比較大方向來說，如果說有牽涉到侵權的問題，其實我們平臺上是有機制可以去舉報的。……根據千禧年的條款，比如 A 上傳一個內容，然後 B 覺得這是侵 B 的權的話，我們平臺責任是要在我們收到 B 的 notice 的時候，我們要先暫時把這個內容放下來，然後請 A 跟 B 兩個人談一下，因為我們並不會知道誰有這個權利，……其實蠻複雜，現在可能還有 global 的權利或是當地的權利，有沒有在[平臺]上的權利，還是他只能在電視台，這些我想外界應該無法期待平臺什麼都要知道，所以我們才會希望權利擁有人跟被控侵權可能他們兩個之間要去協調，我們業者是遵守法律的規定，如果說雙方有法律上爭議的話，看法律判出來這個到底權利在誰手上，我們就尊重那個法律，這一切其實在我們的網站上都有一定的機制。（Google）

儘管這些受訪的數位平臺皆有公佈所謂的社群守則，仍可以看出涉及需要移除內容時，平臺的考量和機制都較為複雜，不會依賴單一機制來審查，例如不會僅依靠演算法；乃至最後的判定標準，有時也會涉及所在國的法律認定。平臺對於社群守則的概念也稍有不同，不完全是單純的內容規範。最後，這些社群守則的適用範圍為所有的平臺使用者，不論是廣電新聞業者或是非廣電新聞業者。

二、合作契約的上下架模式

所謂「共同合作」的模式，指得是平臺與業者之間有簽署相關的合作條約，由業者提供內容，平臺則以金錢、流量、或是平臺其他服務之間的資源交換相互合作。在這類的合作模式中，平臺會從業者提供的內容中依照編輯標準來上架，而在下架的部份，除非內容違反法律，否則一般是由內容提供者主動向平臺業者提出下架要求，平臺方不會主動將內容下架。

（一）上架

由於平臺與業者之間有簽署合作條約，平臺會依據合作條約、以及平臺的編輯方針選擇相應的內容數量，以及安排在各版面。

> 基本上我們這邊提供主要內容都是經過新聞媒體的授權然後上架，也會經由內部蠻嚴謹的編輯指導方針來處理上架的內容。……我們全站的內容編輯方針都是一致的，不會因為不同的內容或是不同的提供者而有不同的做法。（LINE）

> 基本上是我們勾選給他，但是他要上架哪些他自己還會經過篩選。（廣電業者 D）

> 都是雙方（決定）的比方我們每天提供的新聞則數，都會多提供幾條讓他們挑，所以上架也不是我們完全決定，留一個 buffer 那裡面有你們不想上的，那就從裡面挑別的。（廣電業者 A）

這類有簽署合作條約的上架機制，主要是由廣電業者提供內容，然而是否上架、或是上架到哪一個位置，仍是由平臺來安排。此外這類平臺強調，所謂的編輯機制在全站皆維持一致的立場，不會因應內容提供而改變。

（二）下架

由於雙方簽署有合作條約，意味著平臺方面對於內容提供者具備基本的信任，也認為其所提供的內容乃是具有一定的品質保證，除非有明確地違法事實，否則不會主動下架內容。

> 關於下架的部分，我們是一個提供多元新聞來源的平臺，各個不同新聞媒體提供新聞給我們，因為有透過授權，我們也是信任每一家跟我們合作的媒體，他們經過採訪產出來的新聞內容，所以我們新聞下架的標準也會按照相應媒體的下架進行，也就是說，如果某一則新聞相應媒體下架了，我們就會跟著配合下架那一則新聞。（LINE）

> 簽約的時候就有說除非他明確違法，所謂明確違法比方說是違反兒少法或性剝削，這種真的很明確已經侵害兒童青少年，但如果說是誹謗，像政治人物檢舉誹謗，我就不一定會下架，……我沒有辦法任意移除他的內容。（Yahoo）

這類「共同合作」的機制，更像是合作契約的概念，不論是平臺或是業者都依照合作契約在運作，包含上架的則數選擇、以及下架的程序。

三、不同平臺的推薦機制

相較於上、下架的機制，推薦機制或許是廣電業者和數位平臺的合作之間，彼此之間認知較歧異的點，其中可能的原因就在於演算法的介入。然而有些平臺也明確地表示，他們所使用的推薦機制不只一種。

（一）混合型的推薦機制

使用混合型推薦方式的平臺，本身也會公佈相關的編輯方針，此外也會依據不同的版位使用不同的推薦機制，像是人工選擇、演算法、或是系統程式。

> 比較重要的版面，像是首頁這些地方，主要還是由編輯團隊，也就是人工依據新聞的重要性、時效性、考量新聞內容的正確度、立場中立，因為我們有很多新聞媒體提供者，所以我們不會偏頗特定的新聞媒體夥伴，大概有這些大原則方針，

來做挑選跟編排這些版位。整體來說，……推薦新聞上大概有三種機制，第一種，我們的編輯團隊用非常嚴謹的標準去挑選，譬如……首頁的頭版、重要的位置就是我們員工團隊去挑選的；第二種，我們站內還有一些模組是 AI 推薦，是依照使用者的偏好來做新聞推薦……就是每個人看到不一樣，是推薦給你的；第三種，是系統自動撈取但不是個人化的，可能是有一些規則，比方說會在不同分類新聞裡面看到最新娛樂新聞、最新體育新聞，基本上就是按照某一個條件系統自動撈取，全站大概有這三種機制。（LINE）

另外也有一部份是平臺表示自己是透過使用者的點擊率來進行推薦，然而在業者端則認為實際機制可能也有人工的介入。

我們家很單純，我們算是最原始的演算法，就是網友喜歡的會出現在熱門，點擊率最多的就會出現在熱門。……不算是真正的演算法，它就是網友最喜歡的就會出現在熱門，點擊率越多的就會往前，跟搜尋結果一樣，最多人搜尋的就會往前。（Yahoo）

Yahoo 的推薦機制就是完全是他的編輯臺。Yahoo 有一陣子的編輯臺是包給中央社。我的感覺 Yahoo 就是人為機制。（廣電業者 F）

不管國內國外的平臺，對於它的推薦機制我們都不清楚，我們不知道他們怎麼推薦，怎麼算出來。（廣電業者 A）

在推薦機制的使用上，即便已經提供了編輯方針，仍可以看見平臺和業者之間認知上的落差。相較之下以演算法為主要推薦機制的平臺，面對來自業者期望提供更多數據的呼聲又更為強烈。

（二）演算法的推薦機制

以演算法為主要推薦機制的受訪平臺，皆強調演算法為使用者導向，期望提供給使用者更好的使用體驗，平臺方面沒有人為介入。而演算法的機制，可能立基於使用者過去的使用習慣，亦或是使用多個評斷指標做綜合性的考量。

我們推薦機制是判斷以當事人以使用者之前的行為讓我們去做一個預測，就是對使用者的了解做一個預測你對於這則內容的興趣會有多高，……所以他（演算法）是看到你之前的使用習慣。（Meta）

很多朋友會問新聞推薦機制，為什麼他比較上面、為什麼我沒有比較上面、為什麼這樣、為什麼那樣。……我們不會決定哪一篇新聞報導內容應該要比較高、應該要比較低，因為我們唯一的目標是要利用演算法幫使用者找到對他最有幫助的內容，所以我們沒有人為的判斷進去，主要的指標是這個內容的關聯度、新鮮度以及這個文章的專業程度，很多人這時候說你告訴我哪一個比較重要，其實沒有哪一個比較重要，都一樣重要，他是一個綜合考量，我們這邊列出來他有關聯度、興趣、地點、顯著性、權威性、新鮮度、實用性等等，……透過很多很多的訊號去判斷這個結果跟使用者想要什麼東西是不是符合，然後來呈現出來。（Google）

演算法的使用除非由平臺特別公佈說明，否則不會因為內容提供者而有不同的演算方式。

我們現在講我們怎麼樣推這個內容給別人的時候，新聞內容其實跟其他內容是一模一樣，並沒有特別的差別，就是回去看使用者的習慣，如果很多使用者喜歡看新聞內容，新聞內容被看到的機會就很多，如果很多使用者都沒有喜歡看新聞內容，看到新聞內容就滑掉，完全沒有互動的話，新聞內容被看到的機會就會變少。（Meta）

我剛剛有講說我們沒有分一般內容或新聞內容，所以我們也不分影音內容或營業內容，你可以想像我們做的產品其實他主要用的演算法都是同樣的演算法，同樣的目的都是要幫使用者在他想要這個資訊的時刻給他最有幫助的內容……都是一樣的綜合考量。（Google）

從平臺端的訪問內容可得知，演算法是當前推薦機制中不可獲缺的工具之一，差別只在於有些平臺的推薦機制大量地仰賴演算法；有些則是搭配使用。

第四節　廣電新聞媒體對數位平臺之依賴程度與趨勢分析

問卷結果如下圖顯示，廣電新聞媒體近五年對數位平臺的依賴越來越高，特別是 Google 和 Meta 和 LINE，幾乎所有的廣電新聞媒體都表示高依賴度，也有五家廣電新聞媒體表示近五年對於 LINE 依賴度也愈來愈高。至於 Yahoo 是較為持平的依賴關係，對 Microsoft 則是完全沒有依賴。

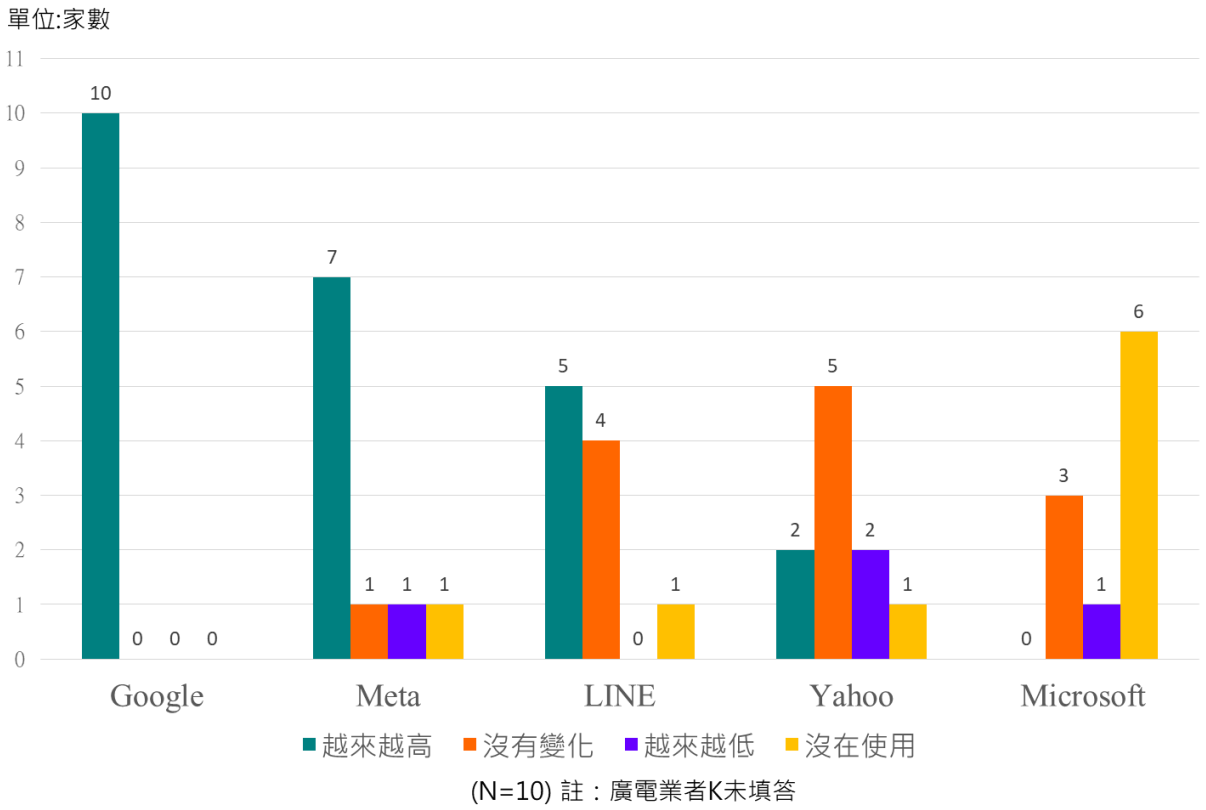


圖 44：近五年來各個數位平臺對 10 家業者的重要性變化

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

再者，從單一數位平臺廣告分潤收入占所有數位平臺營收的比例來看，根據問卷調查結果，顯示仍以來自 Google 的比例最高，以 2021 年的數據為例，Google 就佔了廣電業者 E 所有數位平臺營收的 65%，廣電業者 J 更高達 90%（2017 年至 2019 年則都是 100%），廣電業者 I 則是 100%完全來自 Google。至於新聞內容授權數位平臺收入的部份，以 Yahoo 和 LINE 為主要的內容授權收入來源。

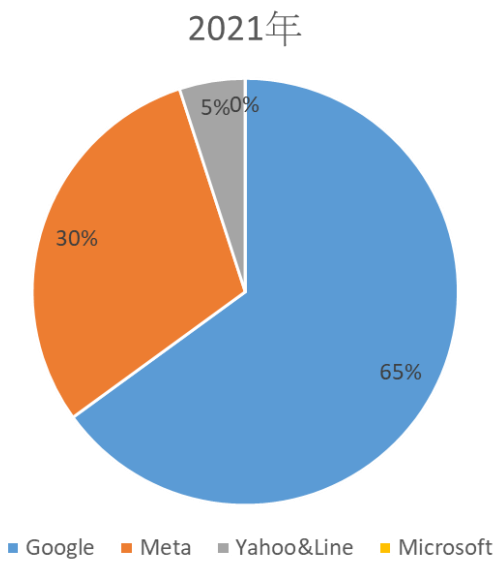


圖 45：廣電業者 E－單一平臺收入占所有數位平臺收入（含分潤與授權）之比例
資料來源：整理自本研究問卷調查結果

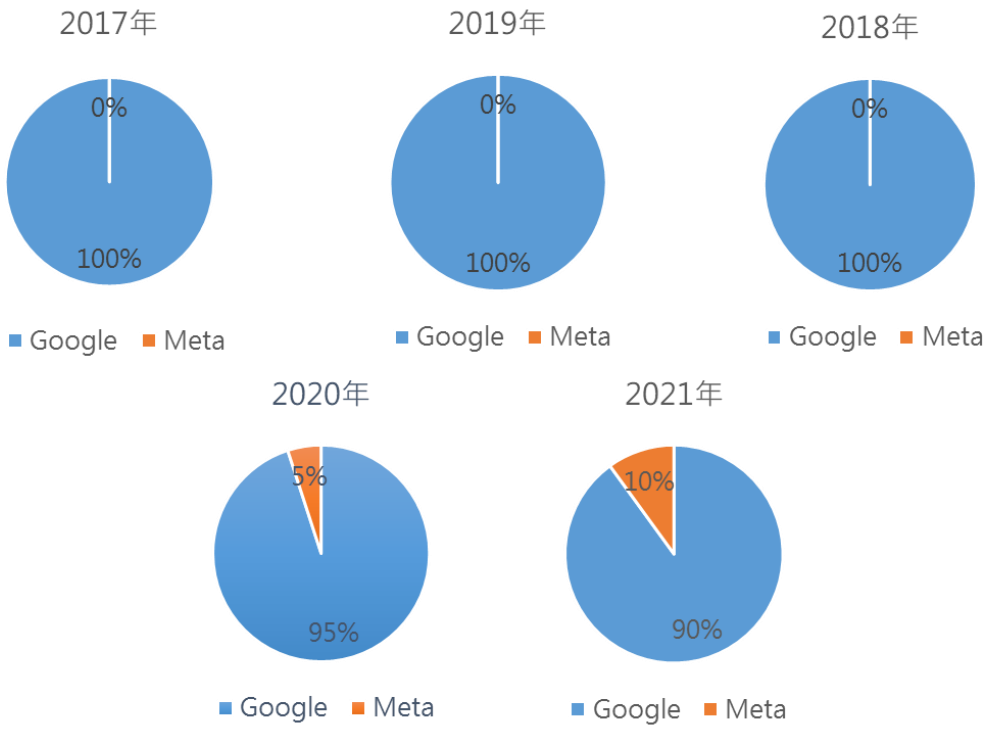


圖 46：廣電業者 J－單一平臺收入占所有數位平臺收入（含分潤與授權）之比例
資料來源：整理自本研究問卷調查結果

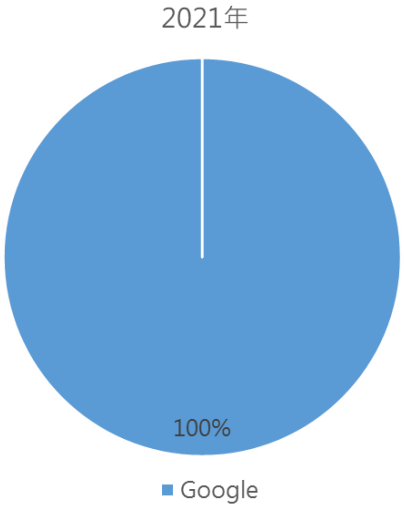


圖 47：廣電業者 I—單一平臺收入占所有數位平臺收入（含分潤與授權）之比例
資料來源：整理自本研究問卷調查結果

廣電新聞媒體表示未來三年會繼續和數位平臺合作，與 Google 和 Meta 的合作方向會以廣告分潤為主，Yahoo 和 LINE 的合作方向則是內容授權和推播為主。另外沒有任何一家廣電新聞媒體在未來會有和 Microsoft 合作的計畫。

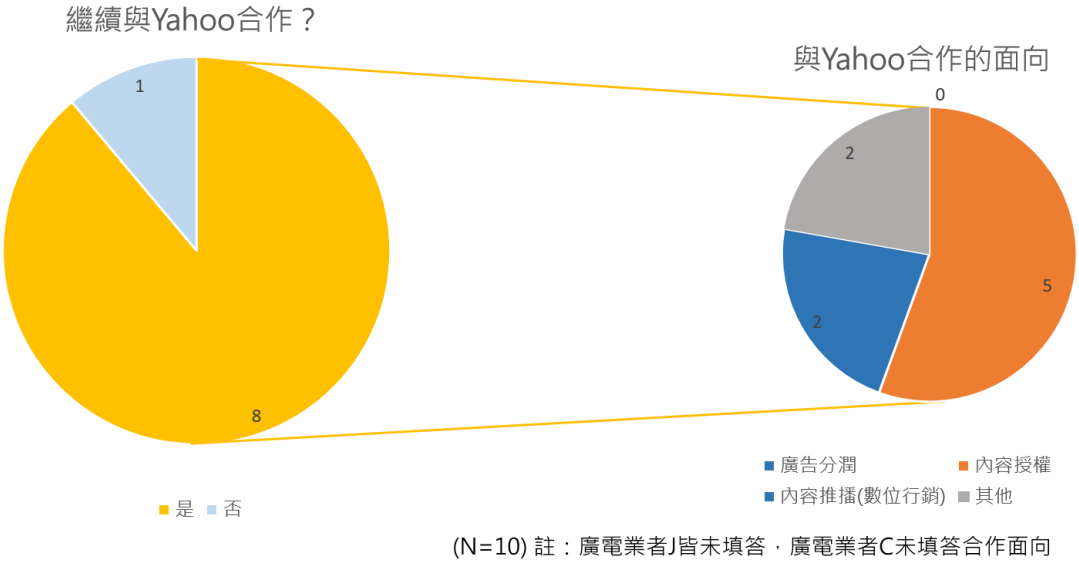
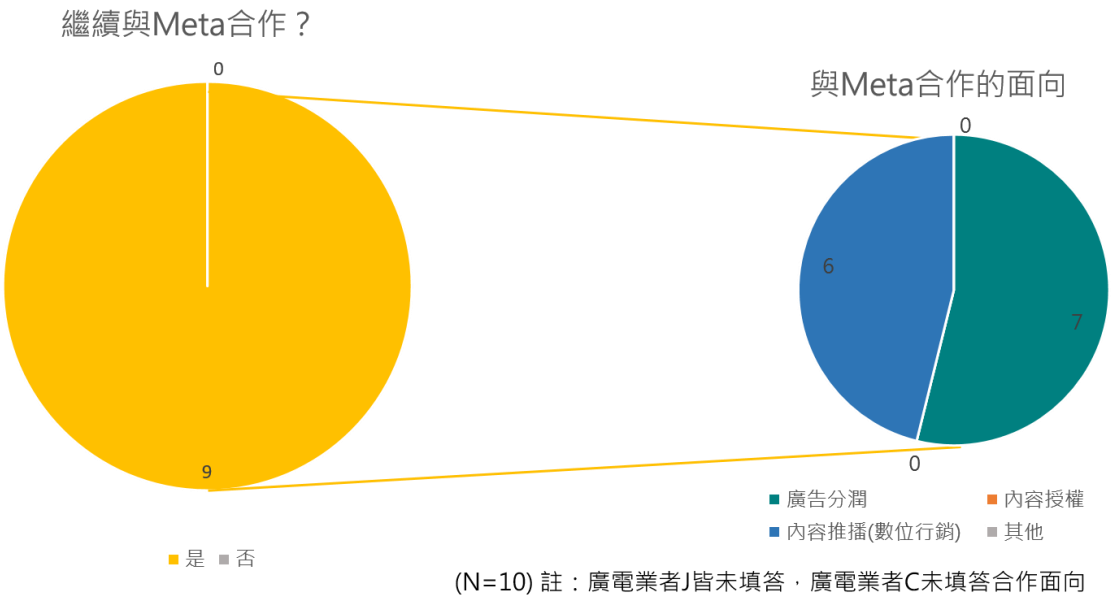


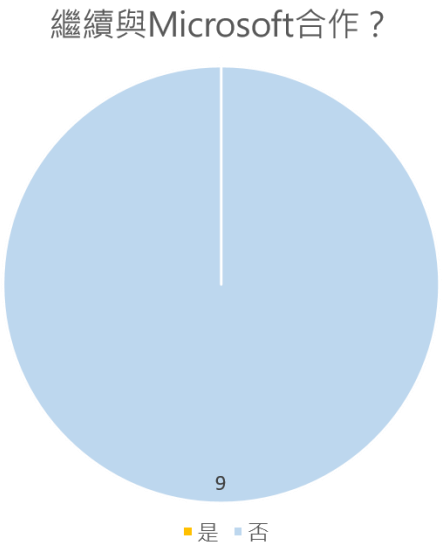
圖 48：與 Yahoo 之合作意願及面向
資料來源：整理自本研究問卷調查結果



(N=10) 註：廣電業者J皆未填答，廣電業者C未填答合作面向

圖 49：與 Meta 之合作意願及面向

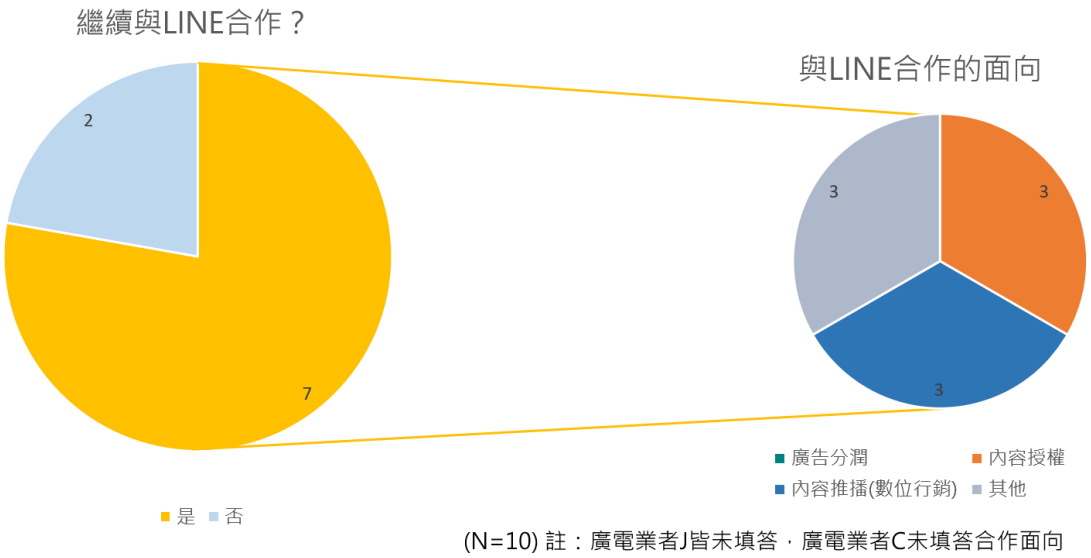
資料來源：整理自本研究問卷調查結果



(N=10)註：廣電業者J皆未填答

圖 50：與 Microsoft 之合作意願及面向

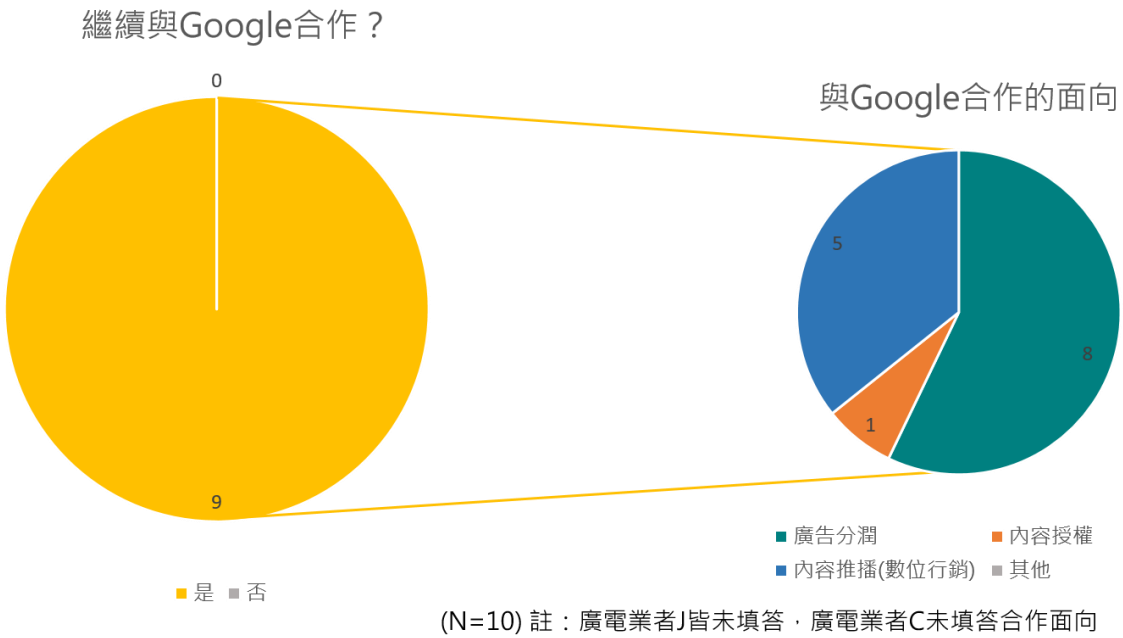
資料來源：整理自本研究問卷調查結果



(N=10) 註：廣電業者J皆未填答，廣電業者C未填答合作面向

圖 51：與 LINE 之合作意願及面向

資料來源：整理自本研究問卷調查結果



(N=10) 註：廣電業者J皆未填答，廣電業者C未填答合作面向

圖 52：與 Google 之合作意願及面向

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

第五節　小結

本章的主要討論對象為廣電新聞媒體與數位平臺之間的關係，包括兩者之互動關係、授權、分潤模式、依賴程度與未來合作關係、數位平臺的上下架及推薦機制，以及對廣電新聞媒體的經濟面與非經濟面影響。

本研究調查顯示，近五年廣電新聞媒體對數位平臺的依賴程度有不斷增強之趨勢，其中尤以對 Google、Meta 與 LINE 之依賴程度越見提昇；雖然對於 Yahoo 的依賴程度較為持平，且未來與 Microsoft 合作可能性也較低，但某程度上也顯示台灣新聞媒體大多集中在特定且少數之數位平臺，而這些平臺的演算法機制與政策調整都將深度影響廣電新聞媒體的經營與獲利方式，乃至配合數位平臺調整新聞內容呈現與策略的變動。

根據訪談調查結果，本研究發現廣電新聞媒體與數位平臺間之授權分潤互動關係，主要可分為以下四種模式：

一、廣告分潤模式：廣電新聞媒體將新聞內容（包含影音與文字內容）上傳至數位平臺，經由該內容產生一定數額之收入後，再透過平臺的廣告分潤機制獲取利潤。此模式主要可見於廣電媒體與 Google 和 Meta 間之互動分潤方式；

二、Google 的 AdSense 機制：廣電媒體在出售自有新聞網站之廣告版位時，除了可自行決定其具體利用方式外，亦可透過 Google 提供的廣告技術服務出售廣告版位；

三、授權費模式：廣電新聞媒體將自身之新聞內容授權數位平臺上架，數位平臺則將授權費用支付予新聞媒體作為對價，此為 Yahoo 與 LINE 採行之模式；

四、交換模式：在此模式下，廣電新聞媒體並未將新聞內容進行有償交換，而是在數位平臺上建立官方帳號，透過該帳號進行新聞媒體內容的導流與宣傳，將流量轉移至廣電新聞媒體自有之新聞網站，此亦為 Yahoo 與 LINE 採行之模式。

廣電新聞業者為獲取更多數位廣告的利潤，需要配合數位平臺的上下架機制與不同的演算法推薦機制，其中，數位平臺的上下架模式主要可分為

三種模式：一、非合作契約的上下架模式；二、合作契約的上下架模式；三、不同平臺的推薦機制。

在第一種模式下，廣電業者與數位平臺通常不會另行透過合作契約決定新聞內容的上架機制，下架機制則取決以自家平臺的社群守則，作為平臺是否移除該內容的標準。

第二種模式則是平臺與業者之間有簽署相關的合作契約，由業者提供內容，平臺則以金錢、流量、或是平臺其他服務之間的資源交換相互合作。至於內容下架的部分，除非內容違反法律，否則一般是由內容提供者主動向平臺業者提出下架要求，平臺方不會主動將內容下架。

第三種模式則是數位平臺運用不同方式的推薦機制推薦新聞，包括人工選擇或演算法。

而為了因應數位平臺的內容推播機制與廣告投放模式，廣電新聞媒體也需要隨時調整在數位平臺的經營策略，其經營策略主要可歸納為三類，第一類以數位影音平臺為主，著重經營影音內容，以增加點擊率與觸及率的方式，調整新聞內容，以求分潤利潤最大化；第二類以社群經營為主，通過多元經營不同數位平臺的社群，擴大品牌的閱聽群眾，此為數位化轉型投入較多的業者的主要經營策略；最後則是客製化的數位平臺策略，廣電新聞媒體會特別針對數位平臺的特性，客製化目標群眾的新聞內容。

透過觀察台灣廣電媒體業者與數位平臺之互動關係，可發現本土業者主要係仰賴數位平臺實踐數位轉型，而廣告數位轉移所帶來之經濟損失亦強化了廣電新聞媒體在數位平臺上的經營投入。然而，面對此一廣告模式典範移轉的趨勢，數位平臺卻可挾其市場占有優勢，以自身所擁有之市場力合理化、自願化廣電業者上架新聞之行為，導致廣電媒體業者透過上傳內容無償為平臺增加流量、帶來廣告效益的同時，卻僅能獲得少數之分潤。此一失衡現象不只造成雙重經濟損失，更使得新聞價值嚴重被低估。因此，就數位平臺在「經濟層面」上對廣電新聞媒體帶來之影響而言，廣告經濟營收下滑之單一因素已不足以總結數位平臺對廣電新聞媒體的影響，更應將數位平臺在當代數位經濟下之市場力納入考量。

至於「非經濟層面」的影響，包含流量變現的分潤機制影響新聞品質的呈現、弱化廣電新聞業者的品牌形象，也因為馴服於數位平臺的規範，降低媒體的獨立性與公共性。例如，廣告分潤模式與 AdSense 機制是現階段台灣廣電新聞媒體主要的數位收入來源，此二模式也都是數位平臺作為主導角色分配數位廣告的利潤，並由新聞媒體業者配合平臺的分潤機制，主動改變既有新聞內容經營的模式，以因應數位平臺的演算法機制與政策變動，衝擊媒體的獨立性。

最後，數位平臺不公開的演算法推薦機制，所造成的同溫層效應，阻礙社會的多元發展也再部落化社會，有危民主政治的發展。然而數位平臺的發展仍是未來新聞媒體投入經營的重要一環，因此廣電新聞業者亦期待未來能夠建立通暢的溝通管道、平等互惠的議價空間，共創美好共榮的數位經濟。

第五章　消費者意見調查之辦理與意見分析

研究團隊於本章將就消費者問卷調查結果進行彙整分析，且辦理一場消費者焦點團體訪談座談會，藉以蒐集消費者對研究議題之看法，作為後續數位平臺之法制政策的參考依據。

第一節　消費者意見問卷調查分析

一、樣本結構分析

（一）樣本代表性檢定

為瞭解有效樣本與母體結構是否一致，確保調查結果得以推論全國 20 歲以上民眾之意見，因此本研究就「性別」、「年齡」、「縣市」三項基本變項進行樣本代表性檢定。經卡方適合度檢定得知，性別、年齡及縣市樣本分配與母體分配皆未達顯著差異水準（p<.05），顯示樣本分配與母體分配一致。

表 29：樣本代表性檢定－性別

性別	加權前樣本分配		母體分配			檢定結果
	樣本數	百分比	母體數	應有樣本數	百分比	
男	539	49.0%	9,447,068	539	49.0%	■ 卡方值=0.00
女	561	51.0%	9,833,136	561	51.0%	■ *p*=1.00
合計	1,100	100.0%	19,280,204	1,100	100.0%	■ 樣本與母體無顯著差異

資料來源：內政部戶政司人口資料庫 111 年 4 月底之統計資料

表 30：樣本代表性檢定－年齡

年齡	加權前樣本分配		母體分配			檢定結果
	樣本數	百分比	母體數	應有樣本數	百分比	
20-29 歲	170	15.5%	2,981,219	170	15.5%	
30-39 歲	188	17.1%	3,301,655	188	17.1%	
40-49 歲	216	19.6%	3,787,441	216	19.6%	■ 卡方值=0.00
50-59 歲	203	18.5%	3,553,529	203	18.4%	■ *p*=1.00
60-69 歲	180	16.4%	3,146,594	180	16.3%	■ 樣本與母體無顯著差異
70-79 歲	143	13.0%	2,509,766	143	13.0%	
合計	1,100	100.0%	19,280,204	1,100	100.0%	

資料來源：內政部戶政司人口資料庫 111 年 4 月底之統計資料

表 31：樣本代表性檢定－居住縣市

縣市	加權前樣本分配		母體分配			檢定結果
	樣本數	百分比	母體數	應有樣本數	百分比	
基隆市	18	1.6%	310,012	18	1.6%	
臺北市	117	10.6%	2,058,405	117	10.7%	
新北市	190	17.3%	3,332,663	190	17.3%	
桃園市	104	9.5%	1,825,755	104	9.5%	
新竹市	20	1.8%	352,001	20	1.8%	
新竹縣	26	2.4%	453,326	26	2.4%	
苗栗縣	26	2.4%	446,015	26	2.3%	
臺中市	130	11.8%	2,278,545	130	11.8%	
彰化縣	59	5.4%	1,032,053	59	5.4%	
南投縣	23	2.1%	408,961	23	2.1%	
雲林縣	32	2.9%	562,278	32	2.9%	■ 卡方值=0.00
嘉義市	12	1.1%	215,548	12	1.1%	■ p=1.00
嘉義縣	24	2.2%	425,620	24	2.2%	■樣本與母體無顯著差異
臺南市	89	8.1%	1,554,745	89	8.1%	
高雄市	131	11.9%	2,291,648	131	11.9%	
屏東縣	39	3.5%	683,686	39	3.5%	
臺東縣	10	0.9%	178,894	10	0.9%	
花蓮縣	15	1.4%	268,225	15	1.4%	
宜蘭縣	22	2.0%	376,320	22	2.0%	
澎湖縣	5	0.5%	90,761	5	0.5%	
金門縣	7	0.6%	122,932	7	0.6%	
連江縣	1	0.1%	11,811	1	0.1%	
合計	1,100	100.0%	19,280,204	1,100	100.0%	

資料來源：內政部戶政司人口資料庫 111 年 4 月底之統計資料

（二）樣本結構分析

1. 性別

經加權後，性別的樣本分配與母體分配一致，「男性」民眾的比例為 49.0%，而「女性」民眾的比例為 51.0%。

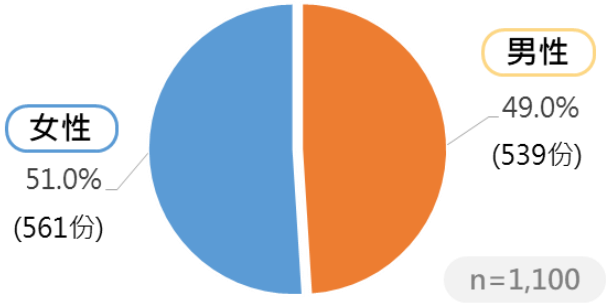


圖 53：消費者意見調查問卷－性別
資料來源：本研究整理繪製

2. 年齡

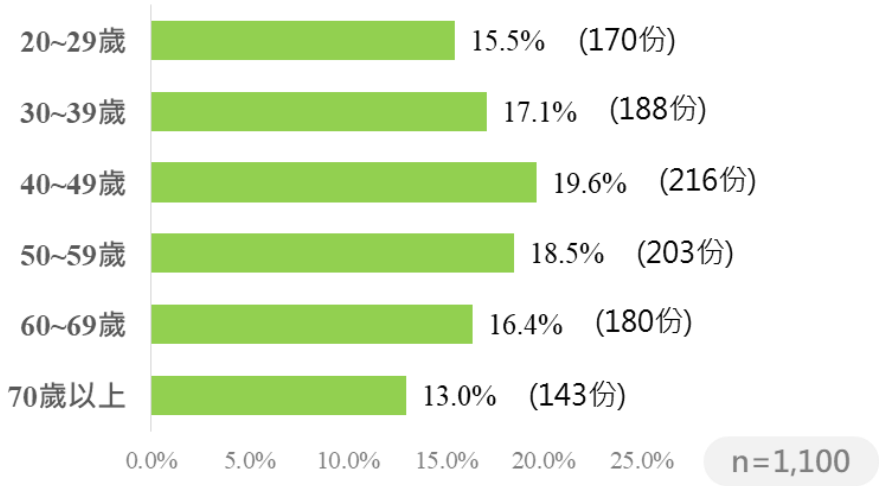


圖 54：消費者意見調查問卷－年齡
資料來源：本研究整理繪製

3. 居住縣市

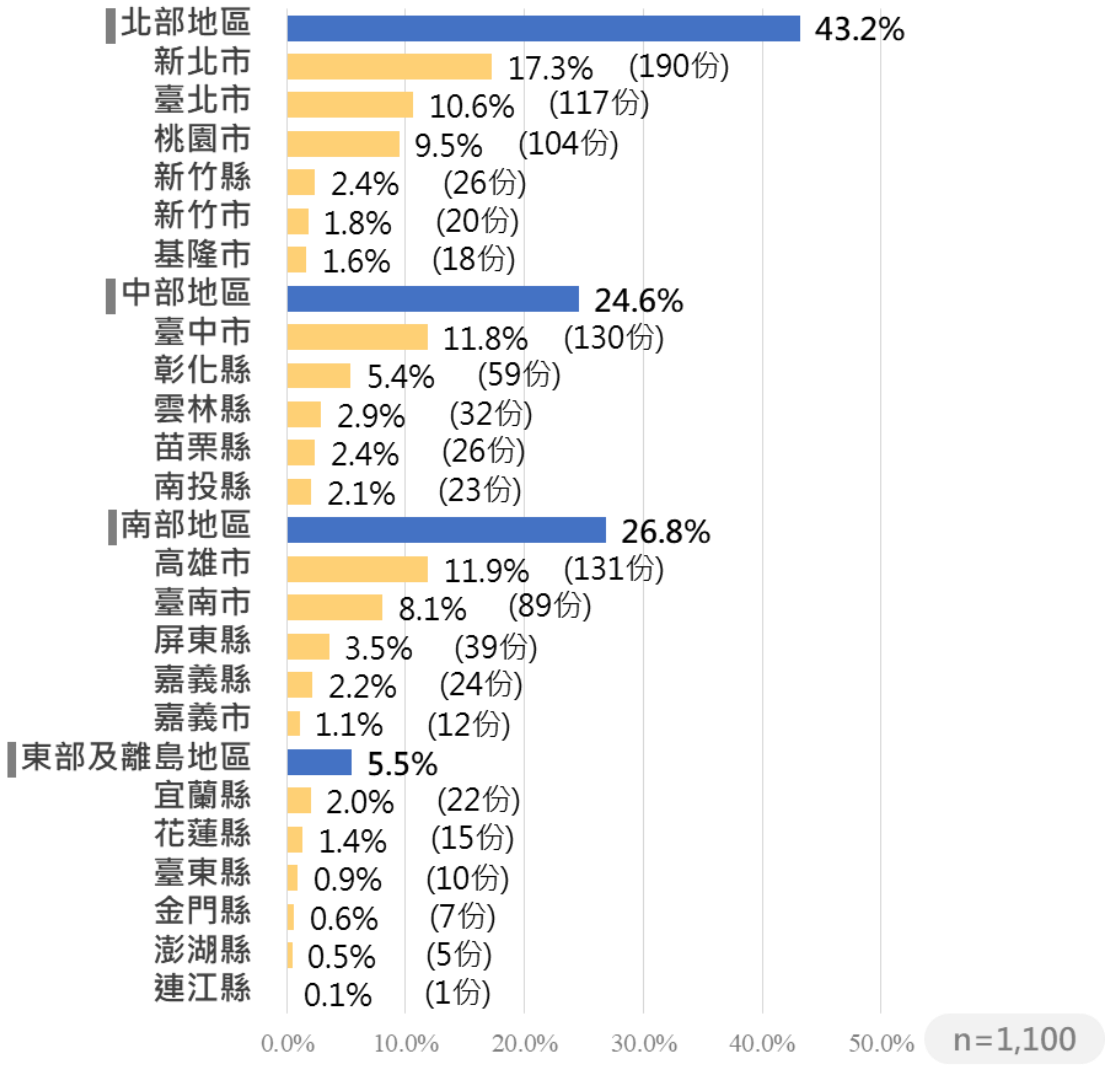


圖 55：消費者意見調查問卷－居住縣市

資料來源：本研究整理繪製

4. 教育程度

民眾的教育程度以「大學、專科」比例最高，占 56.0%，其次依序為「高中職」（22.0%）、「研究所及以上」（14.7%）、「國(初)中」（4.4%）及「國小及以下」（2.9%）。

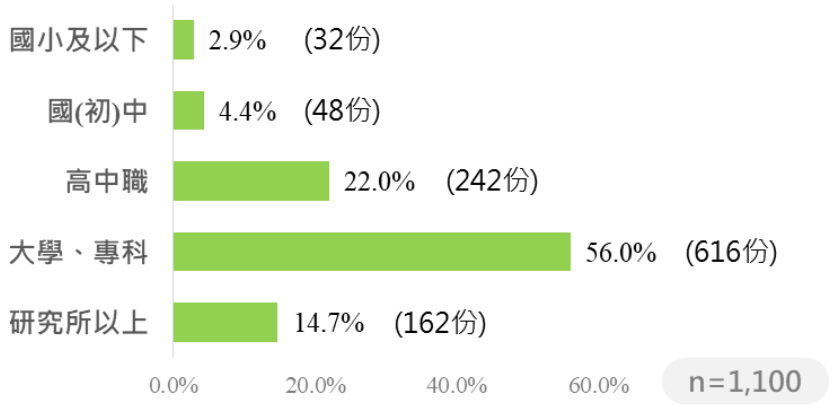


圖 56：消費者意見調查問卷－教育程度

資料來源：本研究整理繪製

5. 職業類別

在職業類別方面，以「文章/行政/會計/出納/服務工作人員/售貨員」（26.2%），及「律師/會計師/醫師/工程師/技術員/助理專業人員」（18.0%）的占比較高；另有 21.4%的民眾為「退休」。

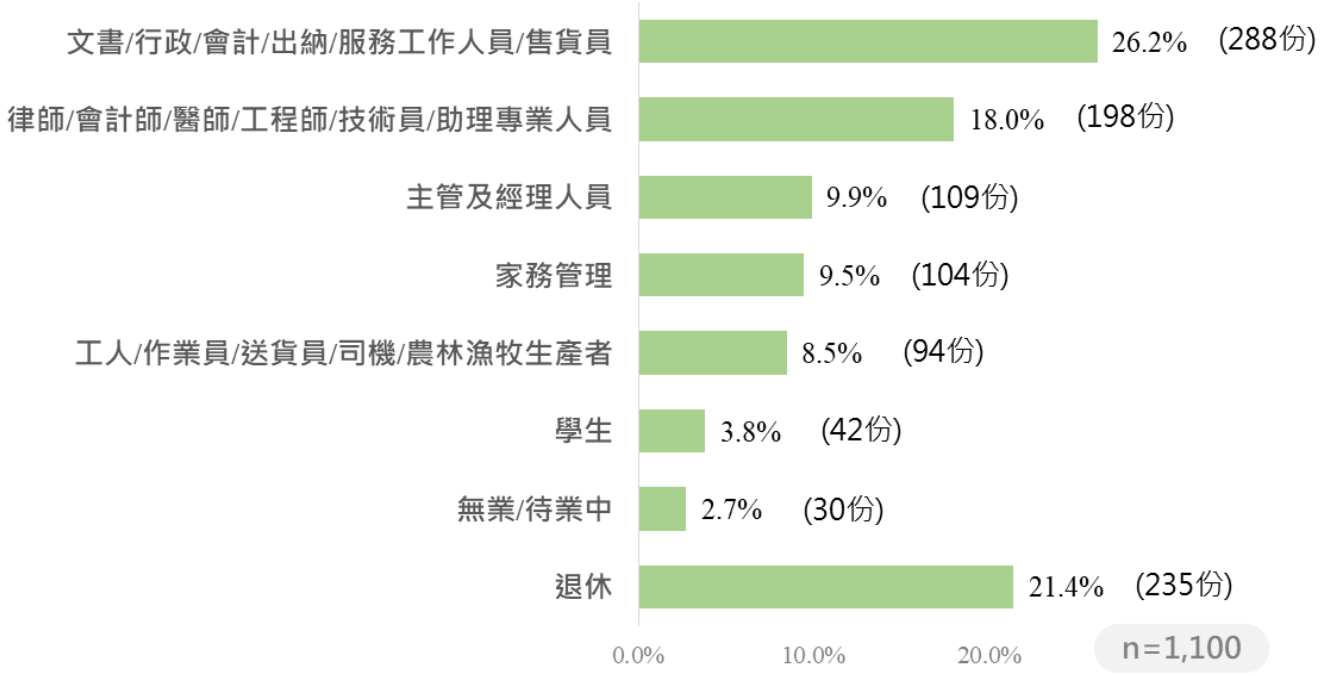


圖 57：消費者意見調查問卷－職業類別

資料來源：本研究整理繪製

6. 個人平均每月收入

在個人平均每月收入方面，以「3 萬元以上，未滿 6 萬元」（42.4%）占比最高，其次依序為「未滿 3 萬元」（23.2%）、「無收入」（14.0%）、「6 萬元以上，未滿 10 萬元」（13.0%）及「10 萬元以上」（5.1%）。

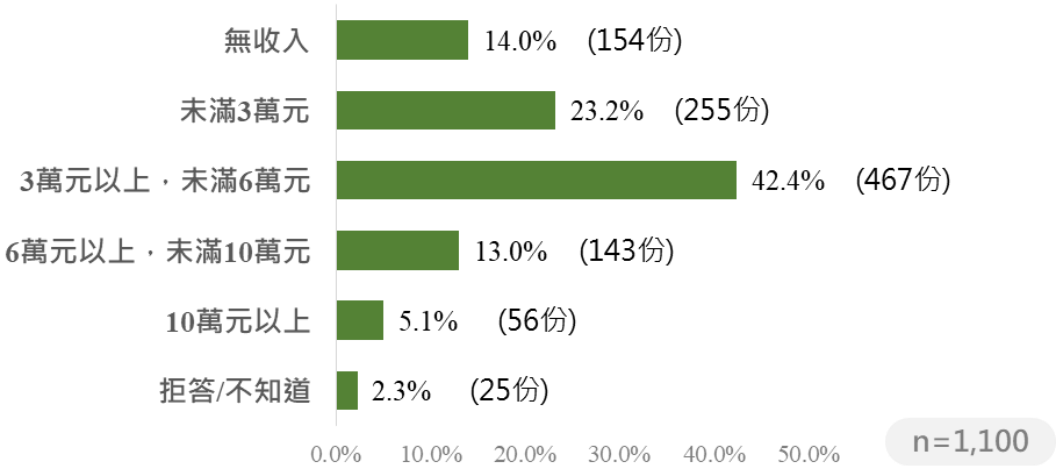


圖 58：消費者意見調查問卷－個人平均每月收入

資料來源：本研究整理繪製

二、廣電新聞消費模式受數位轉型影響之轉變及原因

（一）民眾過去一週接收新聞天數

由本次調查可發現大多數民眾每天皆會接收新聞，占 83.1%；整體而言，民眾過去一週接收新聞平均天數為 6.42 天。顯示新聞仍然在民眾接收的訊息類型中扮演重要角色。

Q2. 請問以過去一週為例，您大約有幾天接收新聞？（天）（包含從電視、網路、報紙所觀看的新聞皆算在內）

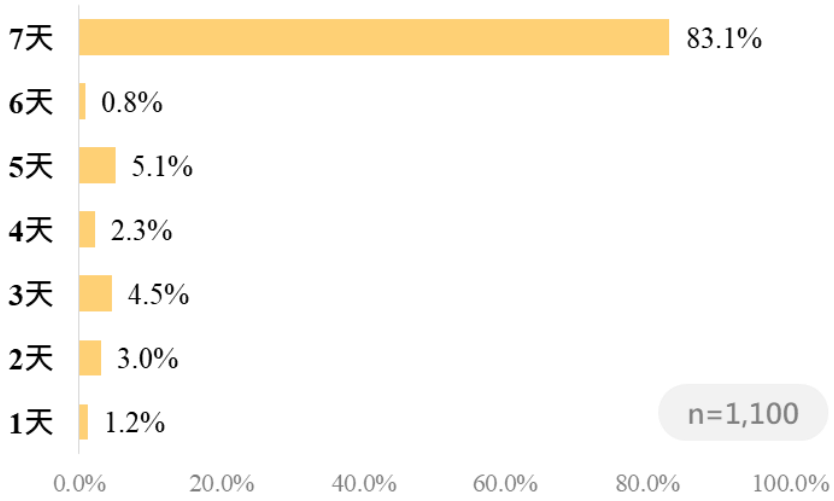


圖 59：消費者意見調查問卷－民眾過去一週接收新聞天數
資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾過去一週接收新聞天數與基本資料進行單因子變異數分析，並以 Scheffe、Tamhane 事後比較法來判斷每一項指標在基本資料變項（年齡、居住地區、居住地區、教育程度、職業類別、個人平均每月收入）是否達到顯著差異；並以 T 檢定判斷在性別變項中是否達到顯著差異，比較結果發現：個人平均每月收入達「6 萬元以上」的民眾，過去一週接收新聞天數為 6.64 天，顯著高於「無收入」（6.18 天）的民眾。

（二）民眾平均一天接收新聞時間

調查結果顯示，整體而言，民眾平均一天花 85.56 分鐘接收新聞，大約為 1 小時 26 分鐘，其中有 37.9%的民眾收視新聞的時間在 1 小時以上。

Q3. 承上題，請問以過去一週為例，您平均一天大約花多少時間接收新聞？（分鐘）

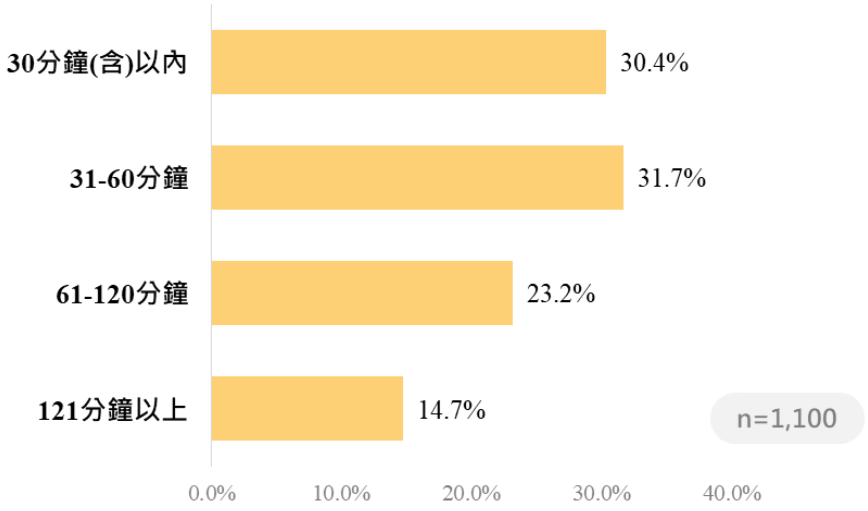


圖 60：消費者意見調查問卷－民眾平均一天接收新聞時間

資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾平均一天接收新聞時間與基本資料進行單因子變異數分析，並以 Scheffe、Tamhane 事後比較法來判斷每一項指標在基本資料變項（年齡、居住地區、居住地區、教育程度、職業類別、個人平均每月收入）是否達到顯著差異；並以 T 檢定判斷在性別變項中是否達到顯著差異，比較結果發現：

1. 性別：「男性」平均一天接收新聞時間為 95.71 分鐘，顯著高於「女性」（75.80 分鐘）。

2. 年齡：「60~69 歲」（104.67 分鐘）及「70 歲以上」（101.40 分鐘）的民眾平均一天接收新聞時間，顯著高於「20~29 歲」（66.91 分鐘）及「30~39 歲」（75.08 分鐘）的民眾。

3. 職業類別：「退休」民眾平均一天接收新聞時間為 112.14 分鐘，顯著高於「工人/作業員/送貨員/司機/農林漁牧生產者」（81.29 分鐘）、「文章

/行政/會計/出納/服務工作人員/售貨員」（77.60 分鐘）、「家務管理」（75.05 分鐘）及「律師/會計師/醫師/工程師/技術員/助理專業人員」（70.18 分鐘）。

4. 個人平均每月收入：平均每月收入達「6 萬元以上」的民眾，平均一天接收新聞時間為 99.82 分鐘，顯著高於「無收入」（74.55 分鐘）的民眾。

（三）民眾過去一週接收新聞管道

調查結果顯示，我國 20 歲以上民眾過去一週最主要接收新聞管道為「電視」，占比為 75.0%，另外，「網路入口網站/App」（58.1%）、「社群媒體」（48.7%）、「網路新聞網站/App」（47.0%）及「YouTube」（40.1%）等，亦為民眾較主要接收新聞管道。由此可知，在電視媒介之外，數位管道亦為民眾接收新聞的重要來源。

Q6. 請問您過去一週主要從哪些管道接收新聞？（可複選）

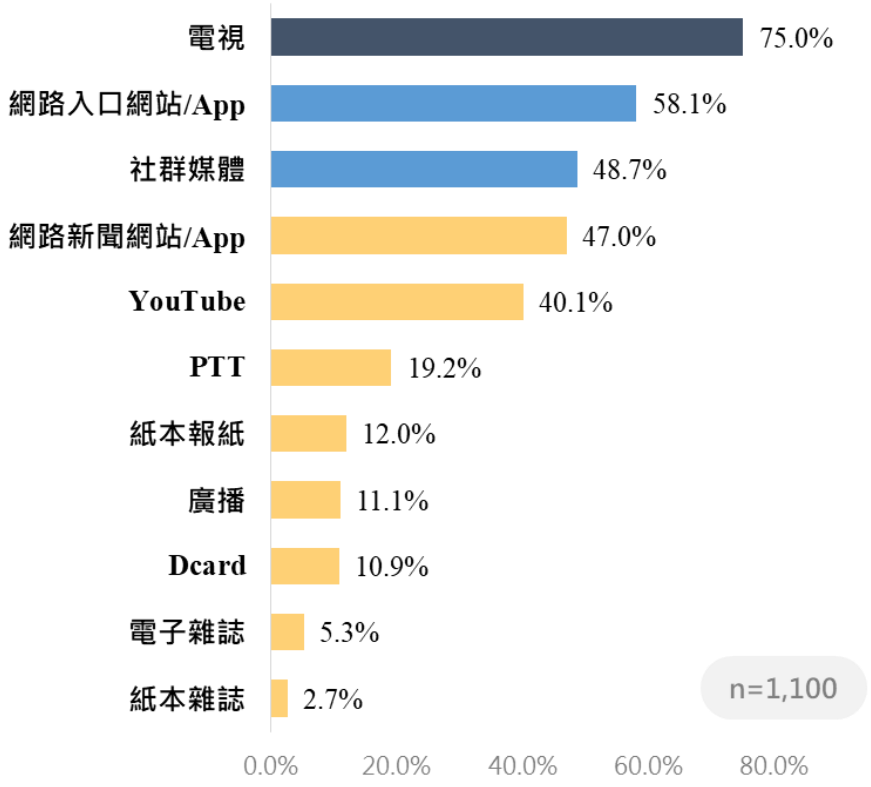


圖 61：消費者意見調查問卷－民眾過去一週接收新聞管道

資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾過去一週接收新聞管道與基本資料進行交叉分析，有以下發現：

1. 性別：「男性」過去一週從網路新聞網站/App（51.9％）、YouTube（44.0％）及 PTT（24.5％）接收新聞的比例相對高於女性。

2. 年齡：「20-29 歲」民眾最主要接收新聞管道為社群媒體，比例超過七成，「30-39 歲」民眾最主要接收新聞管道則為網路入口網站/App，占比為 66.5％，而電視為「40 歲以上」的民眾最主要接收新聞管道，比例超過七成五，顯示不同年齡層接收新聞之管道有所差異。60 歲以上的民眾透過電視、紙本報紙等管道來接收新聞的比例相對高於其他年齡層。

3. 教育程度：教育程度越低的民眾，透過電視接收新聞的比例越高，相對地，教育程度越高的民眾，透過數位管道，例如：網路入口網站/App、網路新聞網站/App、社群媒體及 YouTube 等接收新聞的比例越高。

4. 職業類別：「律師/會計師/醫師/工程師/技術員/助理專業人員」（73.7％）及「主管及經理人員」（72.5％）最主要接收新聞管道為網路入口網站/App，而「學生」則最主要透過社群媒體接收新聞，占比達 78.6％，其餘職業類別的民眾則最主要從電視接收新聞。

（四）最主要接收新聞管道

由於民眾接收新聞管道的來源可能很多，因此調查中進一步詢問民眾最主要的接收新聞管道，結果顯示，48.2%的民眾最主要透過傳統管道接收新聞，其中又以電視（44.1%）為主；而 51.8%的民眾則是透過數位管道接收新聞，為數位平臺中的「Facebook」（14.4%）及「YouTube」(9.9%)為主。顯示數位管道已成為許多民眾最主要接收新聞的來源，其中 Facebook、YouTube、LINE TODAY、Google、Yahoo 等大型數位平臺更是排名在前的管道。

Q7. 承上題，請問您最主要的接收管道是？（單選）

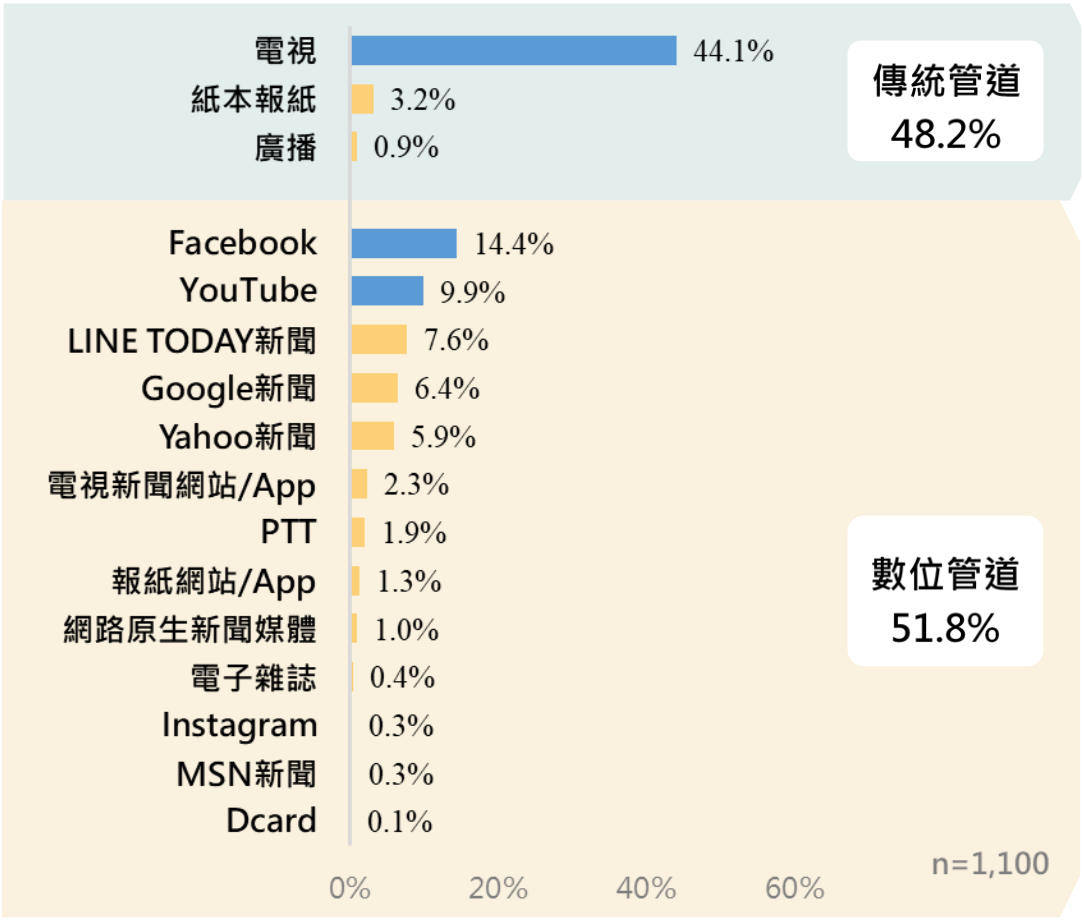


圖 62：消費者意見調查問卷－民眾最主要接收新聞管道

資料來源：本研究整理繪製

進一步將最主要接收新聞管道，分別合併為傳統管道及數位管道，並將其與基本資料進行交叉分析，有以下發現：

1. 年齡：「20~29 歲」（85.3%）及「30~39 歲」（72.3%）的民眾，最主要透過數位管道接收新聞的比例顯著高於其他年齡層的民眾。
2. 教育程度：教育程度越高的民眾最主要從數位管道接收新聞的比例越高。
3. 職業類別：學生最主要從數位管道接收新聞的比例為 83.3%，相對高於其他職業類別的民眾。
4. 個人平均每月收入：個人平均每月收入越高的民眾，最主要透過數位管道接收新聞的比例越高。

（五）目前使用數位平臺接收新聞情況

而為進一步瞭解民眾透過數位平臺接收新聞情況，此部分僅針對過去一週有透過數位平臺接收新聞的民眾進行訪問。此處的數位平臺指的是YouTube、網路入口網站/App（Google 新聞、LINE TODAY 新聞、MSN 新聞及 Yahoo 新聞等）以及社群媒體（例如：Facebook 及 Instagram）。

調查發現，有使用數位平臺接收新聞的民眾中，20.8%民眾「幾乎都是透過數位平臺接收新聞」，27.5%民眾則表示「大部分是透過數位平臺接收新聞」；而 33.6%民眾表示「我約有一半是透過數位平臺來接收新聞，另一半是透過其他管道」；僅 18.1%民眾較少透過數位平臺接收新聞，其中包含「我只有少部分是透過數位平臺來接收新聞」（11.3%）及「我幾乎很少透過數位平臺接收新聞」（4.8%）。顯示有使用數位平臺接收新聞的民眾中，約有八成民眾將數位平臺做為重要的新聞接收管道，這些民眾至少有一半的新聞資訊來自於數位平臺。

Q8. 請問下列哪一個描述比較符合您目前使用數位平臺接收新聞的情況？

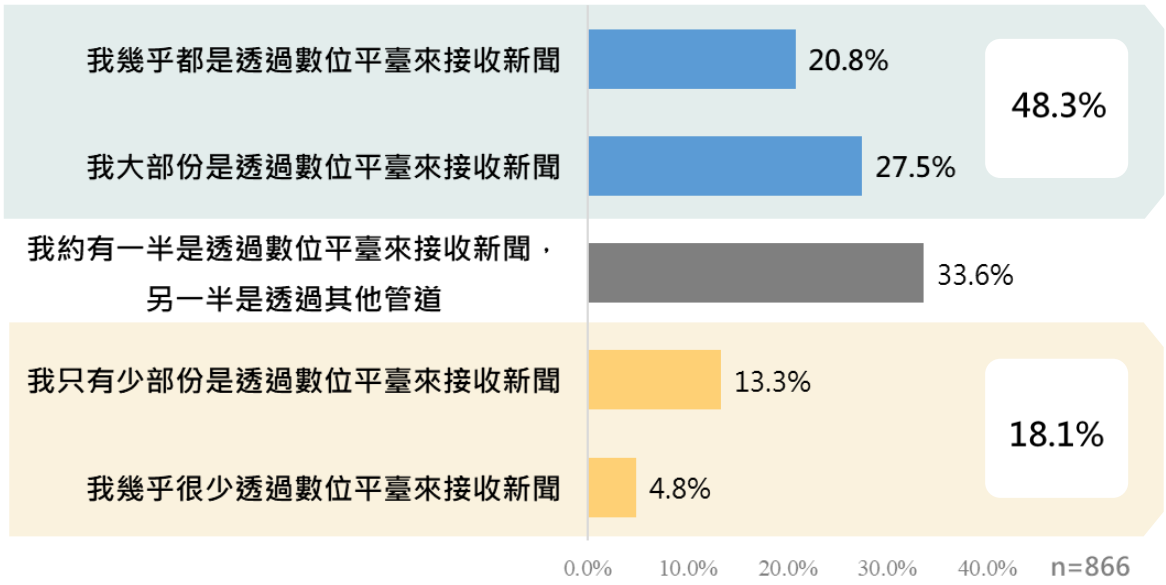


圖 63：消費者意見調查問卷－目前使用數位平臺接收新聞情況

資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾目前使用數位平臺接收新聞情況與基本資料進行交叉分析，發現會因年齡、教育程度、職業類別及平均一天接收新聞時間之不同而有顯著差異：

1. 年齡：「20~29 歲」（73.6%）及「30~39 歲」（61.6%）的民眾主要透過數位平臺接收新聞之比例，相對高於其他年齡層民眾。
2. 教育程度：「研究所以上」（63.8%）及「大專、專科」（50.1%）的民眾主要透過數位平臺接收新聞之比例，相對高於其他教育程度民眾。
3. 職業類別：「學生」主要透過數位平臺接收新聞之比例為 73.2%，相對高於其他職業類別之民眾。

（六）目前使用數位平臺接收新聞時間情況

使用數位平臺接收新聞的民眾中，53.8%的民眾認為目前使用數位平臺接收新聞的時間，較其他新聞管道增加，35.2%的民眾表示「時間不變」，11.0%的民眾則表示「時間減少」。顯示超過半數的民眾使用數位平臺接收新聞的時間越來越多，數位平臺不僅是民眾重要的新聞來源管道，在使用時間上亦高於其他管道。

Q9. 請問您目前使用數位平臺（指入口網站或 App、社群媒體）接收新聞的時間，與其他新聞管道，例如：報紙、電視、廣播、電視新聞網站、報紙網站、雜誌網站等，相比是增加或減少？

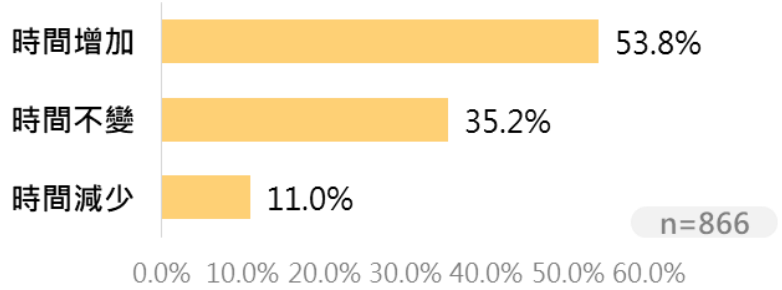


圖 64：消費者意見調查問卷－目前使用數位平臺接收新聞時間

資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾目前使用數位平臺接收新聞時間與基本資料進行交叉分析，發現會因年齡、居住地區、教育程度、職業類別、個人平均每月收入及平均一天接收新聞時間之不同而有顯著差異：

1. 年齡：越年輕的民眾目前使用數位平臺接收新聞的時間為增加的比例越高。

2. 居住地區：「東部及離島地區」的民眾目前使用數位平臺接收新聞的時間為增加之比例為 66.0%，相對高於其他居住地區的民眾；此外，「北部地區」的民眾表示目前使用數位平臺接收新聞的時間，與其他新聞管道相比是不變的比例為 42.0%，相對高於其他居住地區的民眾。

3. 教育程度：教育程度越高的民眾，目前使用數位平臺接收新聞的時間為增加的比例越高。

4. 職業類別：「學生」（78.0%），以及從事「律師/會計師/醫師/工程師/技術員/助理專業人員」（63.5%）及「文章/行政/會計/出納/服務工作人員/售貨員」（60.7%）的民眾，其目前使用數位平臺接收新聞的時間為增加的比例相對較高。

（七）使用數位平臺接收新聞時間增加之原因

進一步瞭解民眾使用數位平臺接收新聞時間增加之原因，調查結果顯示，有高達八成五的民眾表示因為「可隨時隨地接收新聞」，其次為「新聞內容更新即時」（66.7%），另外，「可快速找到我想看的新聞」（47.6%）及「可以根據我的習慣，提供我最常觀看或感興趣的新聞」（40.3%）等，亦為民眾透過使用數位平臺接收新聞時間增加的主因。而 0.4%的民眾則表示有「其他」原因，詳細情形為因中天新聞無法用電視看，及第四台需收費，數位平臺可免費使用。顯示接收新聞的方便性與即時性為較吸引民眾使用數位平臺接收新聞的原因。

Q10. 請問您使用數位平臺接收新聞時間增加的原因？（可複選）

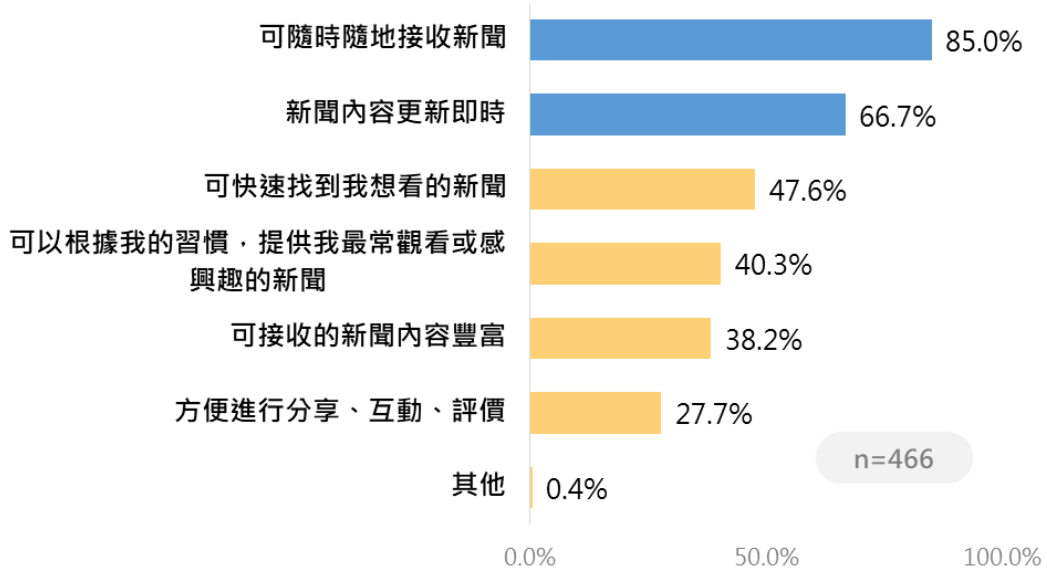


圖 65：消費者意見調查問卷－使用數位平臺接收新聞時間增加之原因

資料來源：本研究整理繪製

（八）使用數位平臺接收新聞前，最主要新聞來源管道

使用數位平臺接收新聞的民眾中，其先前最主要新聞來源管道以傳統管道「電視」為主，占比達 69.3%，其餘管道使用比例相對較低。顯示電視在過往為民眾相當重要的新聞來源管道。

Q11. 請問您使用數位平臺接收新聞前，最主要的新聞來源管道？（單選）

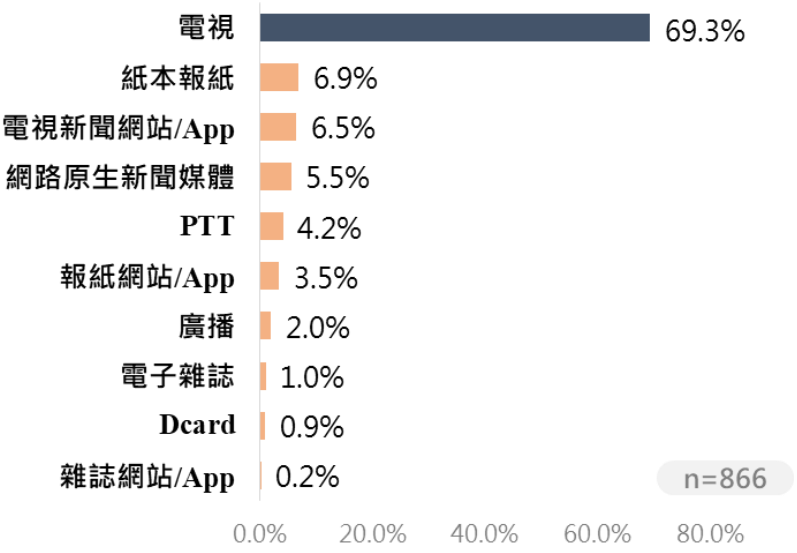


圖 66：消費者意見調查問卷－使用數位平臺接收新聞前，最主要新聞來源管道

資料來源：本研究整理繪製

三、對數位平臺扮演角色及其推薦新聞看法

（一）對「數位平臺所推薦新聞的正確性經得起考驗」之同意度

64.4%的民眾認同數位平臺所推薦新聞的正確性經得起考驗，其中包含「非常同意」（4.0%）及「同意」（60.4%），而有 32.6%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」（29.6%）及「非常不同意」（3.0%）。顯示民眾對數位平臺所推薦新聞的正確性多持正面意見。

Q12. 您同不同意，整體而言數位平臺所推薦新聞的正確性經得起考驗

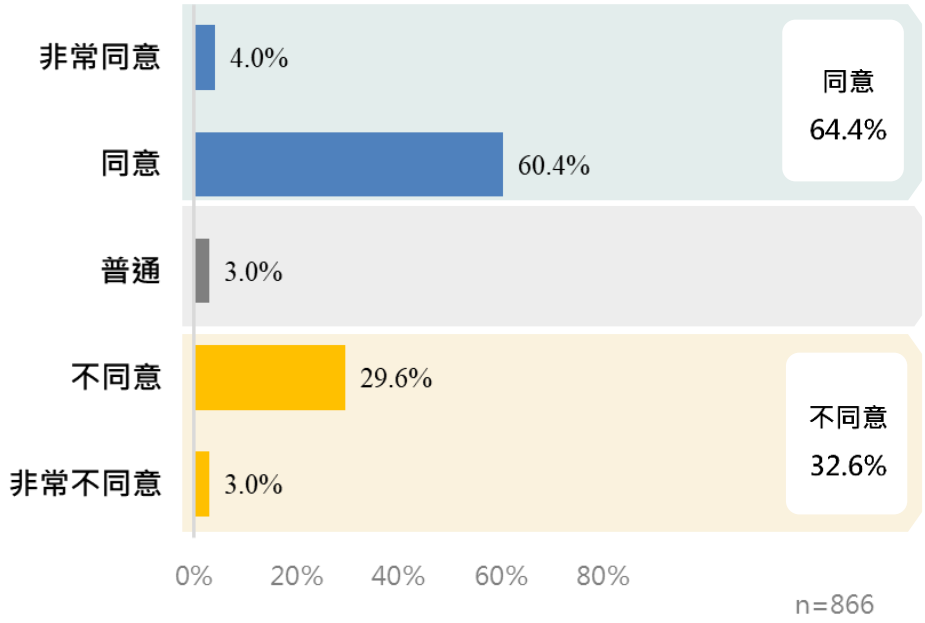


圖 67：消費者意見調查問卷－對「數位平臺所推薦新聞的正確性經得起考驗」之同意度
資料來源：本研究整理繪製

（二）對「數位平臺所推薦新聞的公正性經得起考驗」之同意度

55.0%的民眾認同數位平臺所推薦新聞的公正性經得起考驗，其中包含「非常同意」（2.8%）及「同意」（52.2%），而有 41.2%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」（36.4%）及「非常不同意」（4.8%）。顯示約有過半數民眾對數位平臺所推薦新聞的公正性持正面意見，但認同的比例則低於正確性。

Q13. 您同不同意，整體而言數位平臺所推薦新聞的公正性經得起考驗

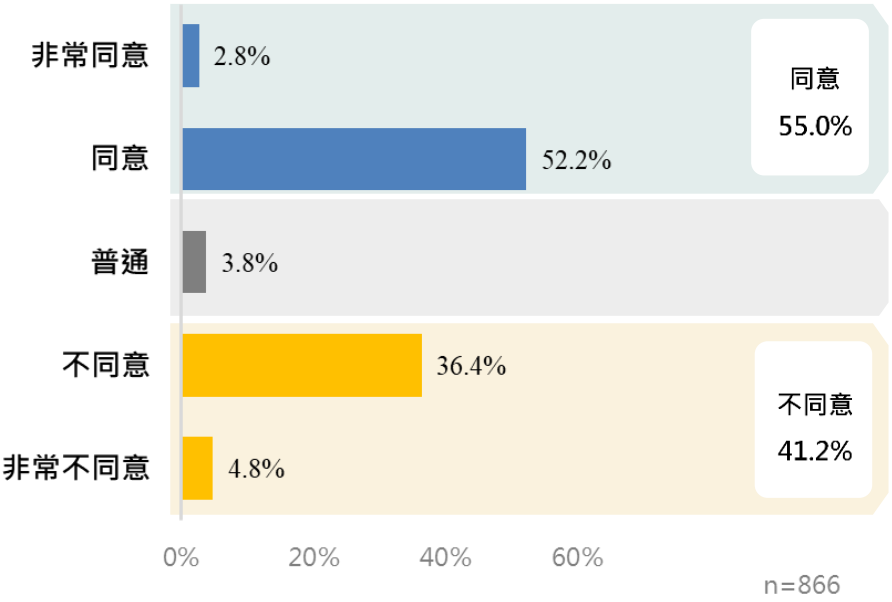


圖 68：消費者意見調查問卷－對「數位平臺所推薦新聞的公正性經得起考驗」之同意度
資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾對「數位平臺所推薦新聞的公正性經得起考驗」之同意度，與基本資料進行交叉分析，發現會因年齡之不同而有顯著差異：「40-49 歲」的民眾同意數位平臺所推薦新聞的公正性經得起考驗之比例為 63.6%，相對高於其他年齡層民眾。

（三）對「數位平臺所推薦的新聞是值得信賴的」之同意度

57.5%的民眾認同數位平臺所推薦的新聞是值得信賴的，其中包含「非常同意」（2.5%）及「同意」（55.0%），而有 39.2%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」（35.5%）及「非常不同意」（3.7%）。顯示超過半數，但不到六成民眾認為數位平臺所推薦新聞值得信賴。

Q14. 您同不同意，整體而言數位平臺所推薦的新聞是值得信賴的

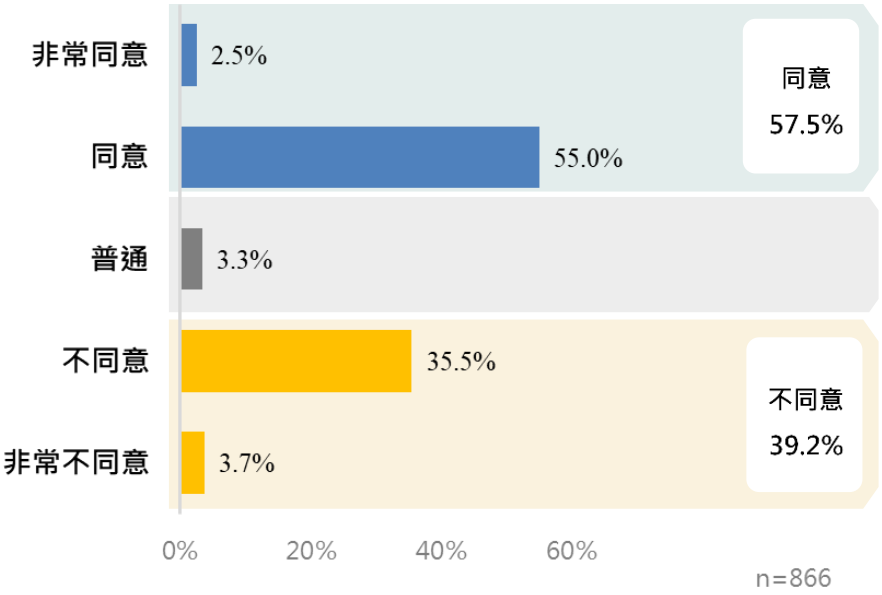


圖 69：消費者意見調查問卷－對「數位平臺所推薦的新聞是值得信賴的」之同意度
資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾對「數位平臺所推薦的新聞是值得信賴的」之同意度，與基本資料進行交叉分析，發現會因年齡之不同而有顯著差異：「40-49 歲」的民眾同意數位平臺推薦的新聞值得信賴之比例為 66.8%，相對高於其他年齡層民眾；相對地，「70 歲以上」民眾表示不同意的比例為 48.4%，高於其他年齡層民眾。

（四）對「數位平臺所推薦新聞的多元性是足夠的」之同意度

78.6%的民眾認同數位平臺所推薦新聞的多元性是足夠的，其中包含「非常同意」(13.5%)及「同意」(65.1%)，而有 20.2%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」(17.0%)及「非常不同意」(3.2%)。顯示多數民眾對於數位平臺所推薦新聞的多元性持正面評價。

Q15. 您同不同意，整體而言數位平臺所推薦新聞的多元性是足夠的

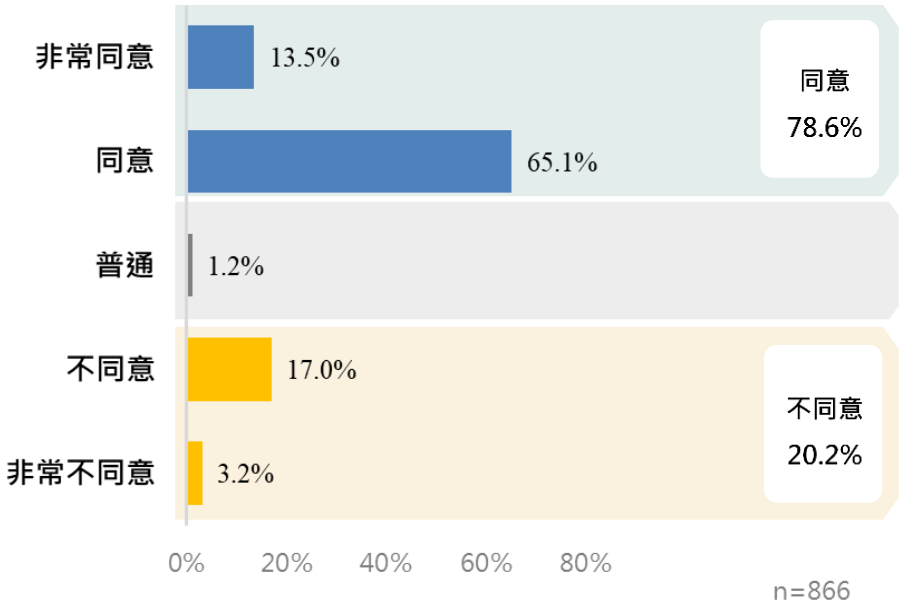


圖 70：消費者意見調查問卷－對「數位平臺所推薦新聞的多元性是足夠的」之同意度
資料來源：本研究整理繪製

（五）對「數位平臺能夠滿足我對新聞資訊的需求」之同意度

79.5%的民眾認同數位平臺能夠滿足自身對新聞資訊的需求，其中包含「非常同意」(14.0%)及「同意」(65.5%)，而有 19.6%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」(17.2%) 及「非常不同意」(2.4%)。顯示多數民眾表示數位平臺所推薦新聞能滿足其對新聞資訊的需求。

Q16. 整體而言，我覺得數位平臺能夠滿足我對新聞資訊的需求

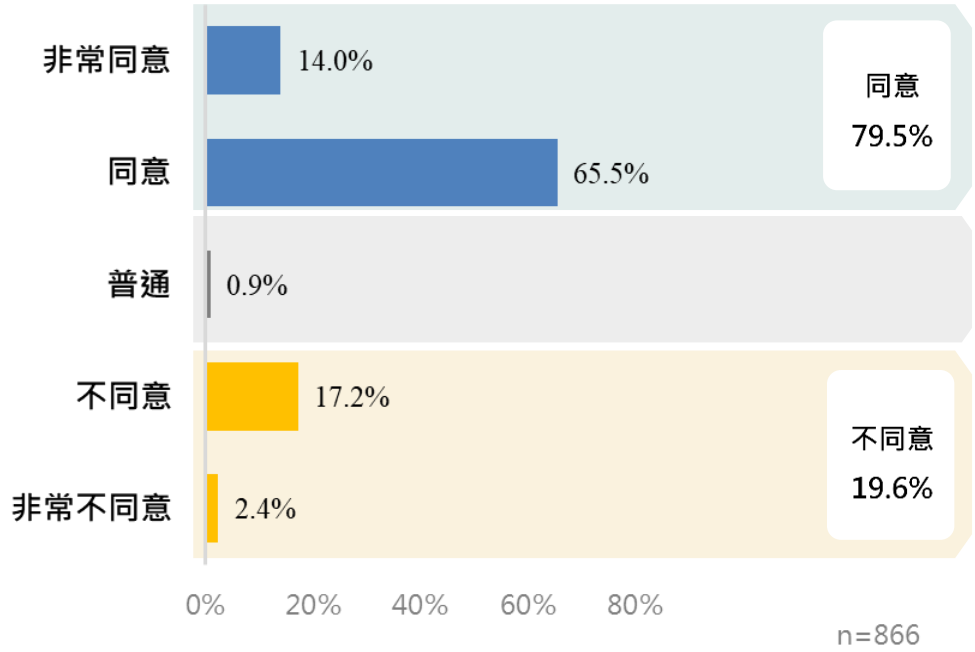


圖 71：消費者意見調查問卷－對「數位平臺能夠滿足我對新聞資訊的需求」之同意度
資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾對「數位平臺能夠滿足我對新聞資訊的需求」之同意度，與基本資料進行交叉分析，發現會因最主要接收新聞管道之不同而有顯著差異：最主要透過數位管道接收新聞的民眾，其同意數位平臺能滿足自身對新聞資訊的需求之比例為 83.3%，顯著高於透過傳統管道（72.6%）接收新聞的民眾。

（六）對「對數位平臺所推薦的新聞內容感到滿意」之同意度

71.0%的民眾同意「對數位平臺所推薦的新聞內容感到滿意」之敘述，其中包含「非常同意」（5.0%）及「同意」（66.0%），而有 26.8%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」（24.0%）及「非常不同意」（2.8%）。顯示多數民眾對數位平臺所推薦的新聞內容感到滿意。

Q17. 整體而言，我對數位平臺所推薦的新聞內容感到滿意

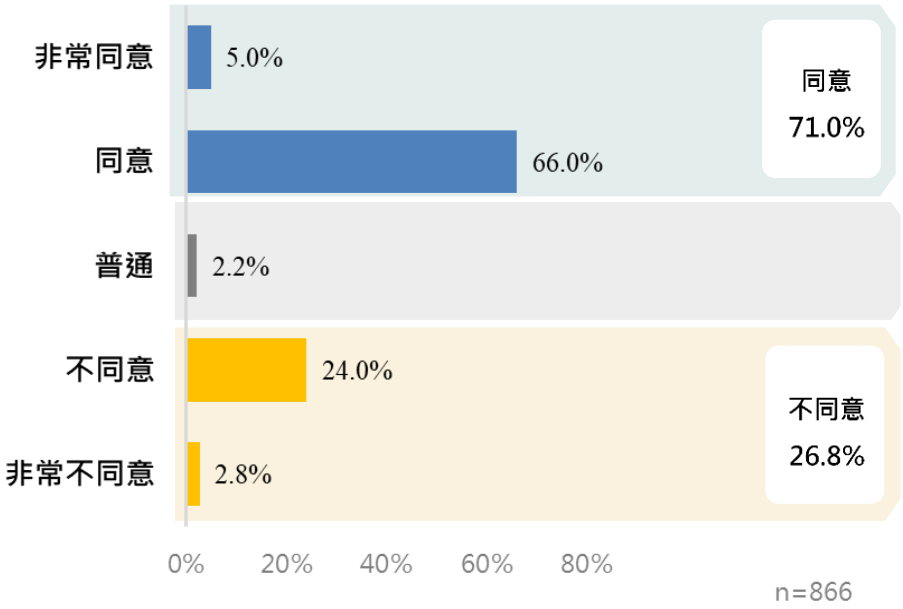


圖 72：消費者意見調查問卷—「對數位平臺所推薦的新聞內容感到滿意」之同意度
資料來源：本研究整理繪製

四、未來在數位平臺上訂閱廣電新聞內容意願

（一）未來在數位平臺上免費訂閱廣電新聞內容意願

由調查結果可知，有 48.8%的民眾未來有意願在數位平臺上免費加入會員以接收新聞，其中包含「非常有意願」(5.4%)及「有意願」(43.4%)，而有 50.4%的民眾則表示沒有意願，其中包含「沒有意願」(39.6%)及「非常沒有意願」(10.8%)。綜上可知，不到半數民眾願意免費加入會員觀看數位平臺的新聞內容。

Q18. 若未來數位平臺提供的電視新聞符合您的需求，且推出免費會員訂閱制，即需先加入會員才能看新聞，但不會再額外收費，請問您有沒有意願訂閱？

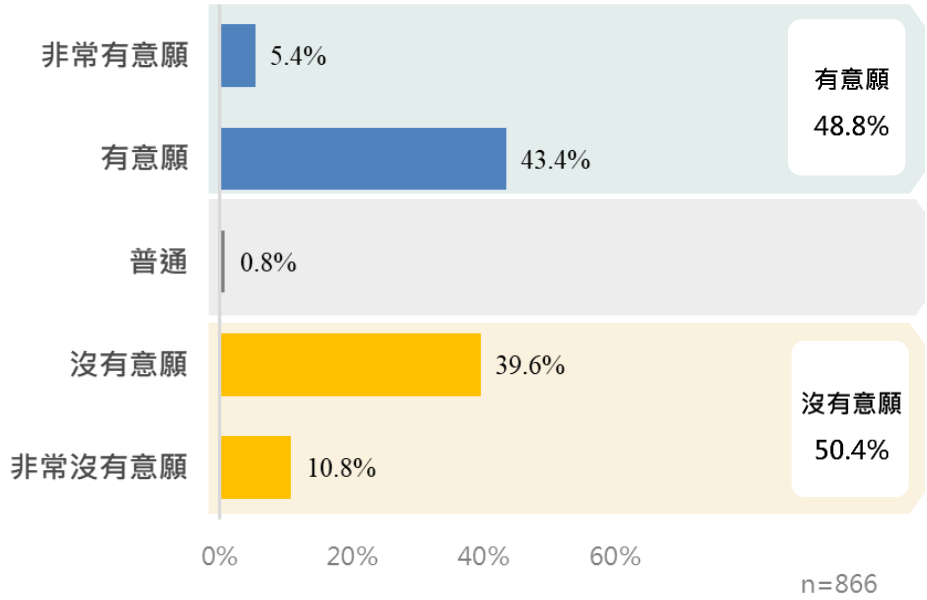


圖 73：消費者意見調查問卷－未來在數位平臺上免費訂閱廣電新聞內容意願

資料來源：本研究整理繪製

（二）未來在數位平臺上付費訂閱廣電新聞內容意願

由調查結果可知，若未來數位平臺需付費訂閱才能看新聞，僅 12.5%的民眾有意願付費訂閱，其中包含「非常有意願」（0.6%）及「有意願」（11.9%），而有 86.8%的民眾則表示沒有意願，其中包含「沒有意願」（52.1%）及「非常沒有意願」（34.7%）。顯示若數位平臺需要收費，多數民眾付費意願低。

Q19. 若未來數位平臺提供的電視新聞符合您的需求，但需付費訂閱才能看新聞，請問您有沒有意願訂閱？

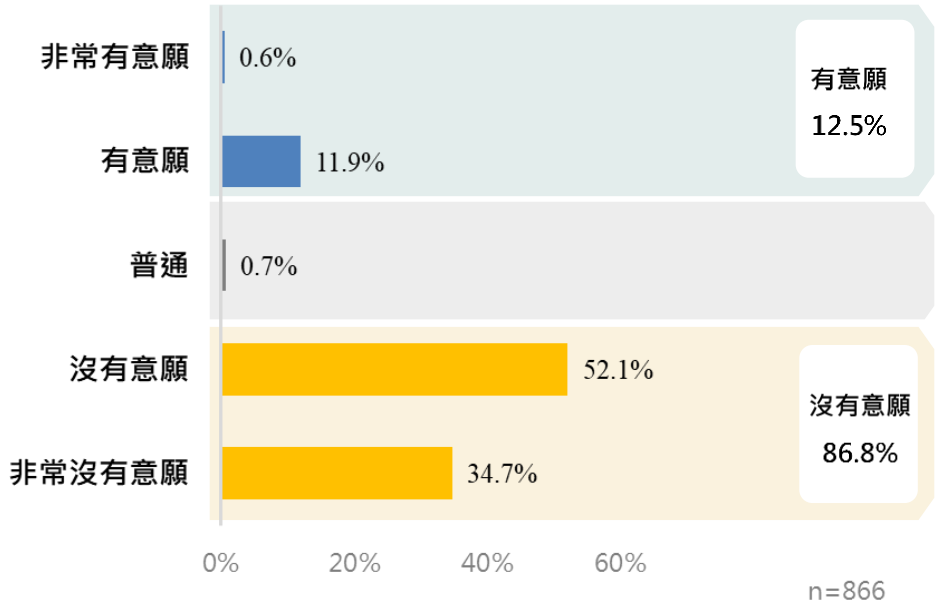


圖 74：消費者意見調查問卷－未來在數位平臺上付費訂閱廣電新聞內容意願

資料來源：本研究整理繪製

五、未來付費購買線上新聞/訂閱新聞服務意願

（一）未來付費購買線上新聞/訂閱新聞服務意願

由調查結果可知，僅 16.5%的民眾有意願購買或訂閱電視新聞、雜誌、報紙、網路新聞媒體的原創線上新聞或新聞服務，其中包含「非常有意願」（1.2%）及「有意願」（15.3%），而有 83.0%的民眾則表示沒有意願，其中包含「沒有意願」（57.6%）及「非常沒有意願」（25.4%）。顯示多數民眾仍不願意付費購買或訂閱線上新聞服務。

Q20. 請問您未來有沒有意願付費購買或訂閱電視新聞、雜誌、報紙、網路新聞媒體的原創線上新聞或新聞服務？

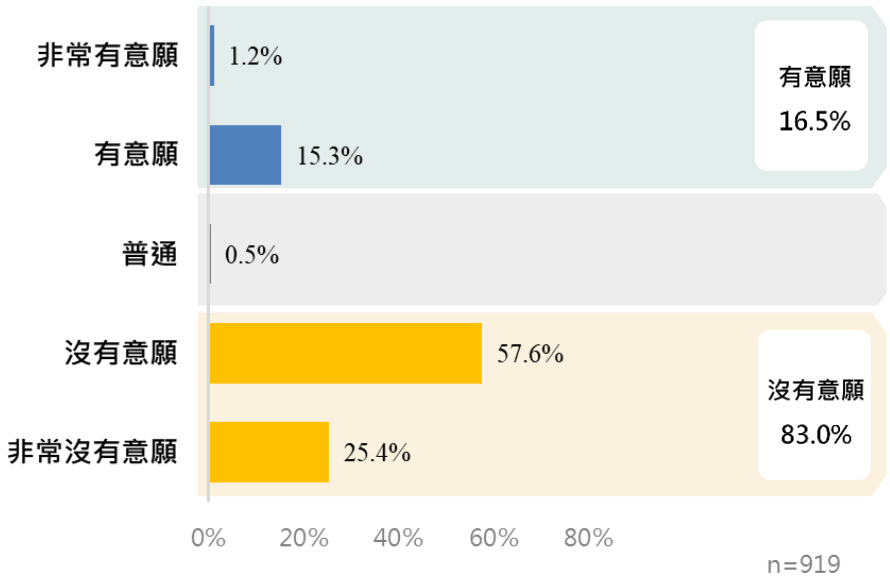


圖 75：消費者意見調查問卷－未來付費購買線上新聞/訂閱新聞服務意願

資料來源：本研究整理繪製

（二）有意願付費購買原因

而願意付費購買或訂閱原創線上新聞或新聞服務的民眾，有超過六成的民眾表示因「有更優質的新聞內容」（63.8%）及「覺得應該支持好媒體」（61.8%），其餘主要原因分別為「有更多獨特、獨家的新聞內容」（48.0%）、「在觀看時不會出現廣告」（47.4%）、「有豐富的新聞資料庫」（42.8%）及「可獲得更即時的新聞內容」（41.4%）。**顯示優質的新聞內容或媒體為目前較吸引民眾願意付費訂閱或購買新聞服務的原因**。

Q21. 請問您為什麼有意願付費購買？（可複選）

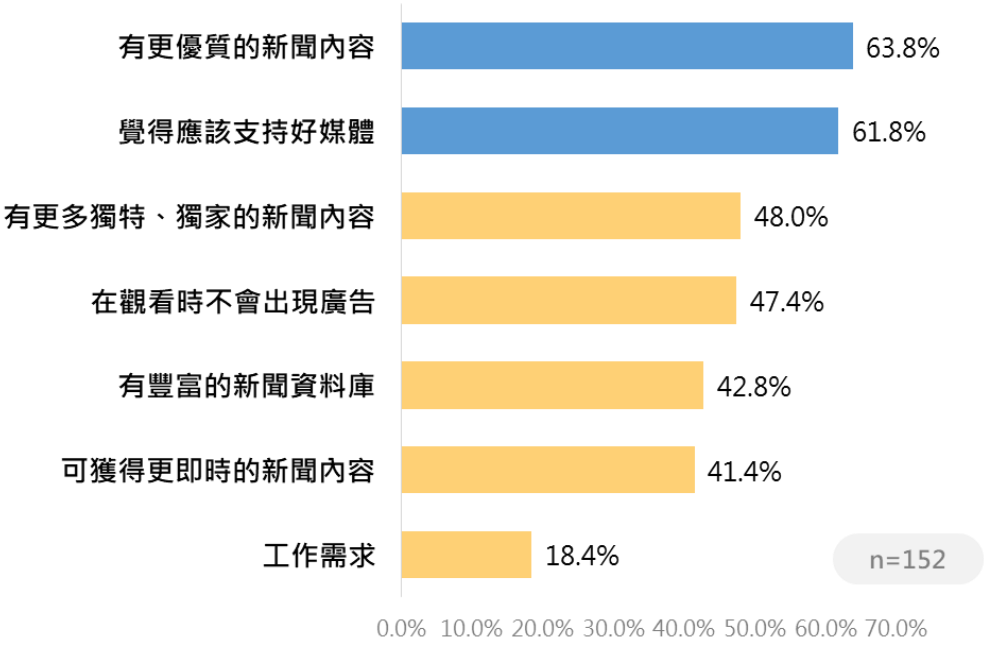


圖 76：消費者意見調查問卷－有意願付費購買原因

資料來源：本研究整理繪製

六、對新聞媒體角色、新聞公正性、信任度之看法

（一）對「電視新聞媒體的正確性經得起考驗」之同意度

有 51.7%的民眾認同電視新聞媒體的正確性經得起考驗，其中包含「非常同意」（3.5%）及「同意」（48.2%），而 44.6%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」（37.9%）及「非常不同意」（6.7%）。**顯示略高於半數的民眾認同電視新聞媒體的正確性**。

Q22.您同不同意，整體而言目前電視新聞媒體的正確性經得起考驗

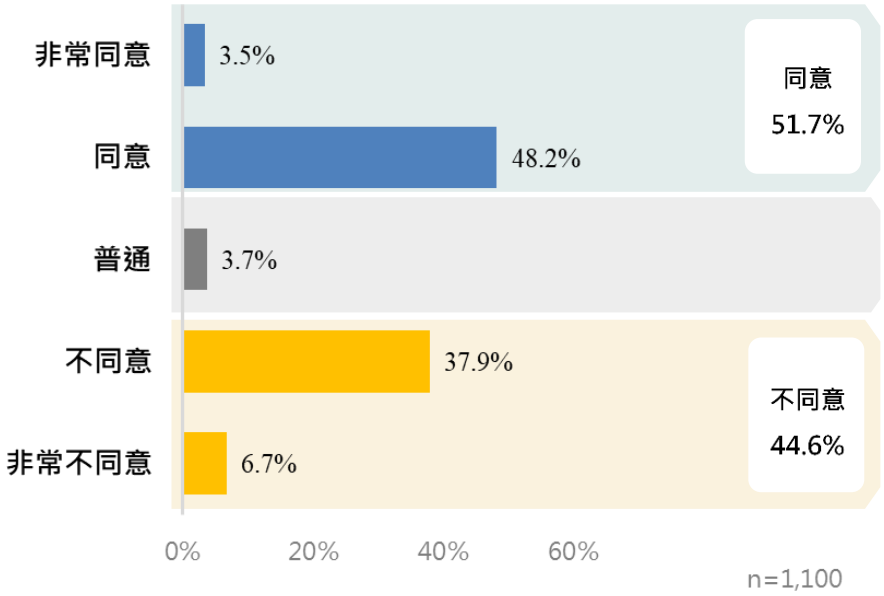


圖 77：消費者意見調查問卷－對「電視新聞媒體的正確性經得起考驗」之同意度
資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾對「電視新聞媒體的正確性經得起考驗」之同意度，與基本資料進行交叉分析，發現會因年齡、教育程度及最主要接收新聞管道之不同而有顯著差異：

1. 年齡：「40~49 歲」的民眾同意電視新聞媒體正確性經得起考驗之比例為 60.6%，相對高於其他年齡層的民眾。
2. 教育程度：學歷越高的民眾不同意電視新聞媒體正確性經得起考驗之比例越高。
3. 最主要接收新聞管道：最主要透過「數位管道」接收新聞的民眾，其

不同意電視新聞媒體正確性經得起考驗之比例為 51.4%，顯著高於透過傳統管道（37.4%）接收新聞的民眾。

（二）對「電視新聞媒體的公正性經得起考驗」之同意度

有 40.6%的民眾同意電視新聞媒體的公正性經得起考驗，其中包含「非常同意」（1.4%）及「同意」（39.2%），而有 56.9%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」（46.7%）及「非常不同意」（10.2%）。**顯示多數的民眾不認同電視新聞媒體的公正性經得起考驗。**

Q23. 您同不同意，整體而言目前電視新聞媒體的公正性經得起考驗

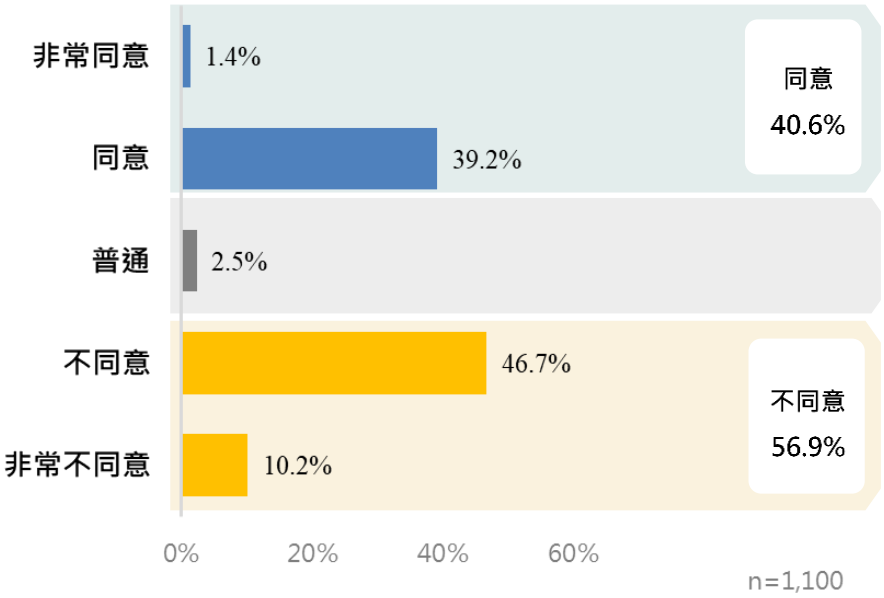


圖 78：消費者意見調查問卷－對「電視新聞媒體的公正性經得起考驗」之同意度
資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾對「電視新聞媒體的公正性經得起考驗」之同意度，與基本資料進行交叉分析，發現會因教育程度、個人平均每月收入及最主要接收新聞管道之不同而有顯著差異：

1. 教育程度：學歷越高的民眾不同意電視新聞媒體的公正性經得起考驗之比例越高。
2. 個人平均每月收入：個人平均每月收入越高的民眾不同意電視新聞媒體的公正性經得起考驗之比例越高。
3. 最主要接收新聞管道：最主要透過「數位管道」接收新聞的民眾，其

不同意電視新聞媒體的公正性經得起考驗之比例為 65.4%，顯著高於透過傳統管道（47.7%）接收新聞的民眾。

（三）對「電視新聞媒體是值得信賴的」之同意度

45.6%的民眾認同電視新聞媒體是值得信賴的，其中包含「非常同意」（1.2%）及「同意」（44.4%），而有 51.4%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」（44.2%）及「非常不同意」（7.2%）。**顯示略高於半數的民眾不認同電視新聞媒體值得信賴。**

Q24. 您同不同意，整體而言目前電視新聞媒體是值得信賴的

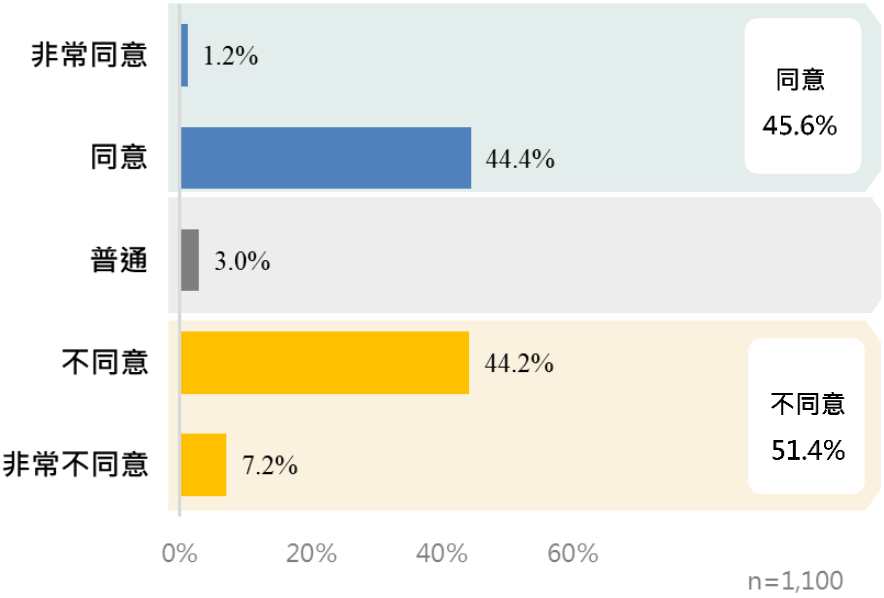


圖 79：消費者意見調查問卷－對「電視新聞媒體是值得信賴的」之同意度
資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾對「電視新聞媒體是值得信賴的」之同意度，與基本資料進行交叉分析，發現會因年齡、教育程度、個人平均每月收入及最主要接收新聞管道之不同而有顯著差異：

1. 年齡：「40-49 歲」的民眾同意電視新聞媒體是值得信賴之比例為 50.9%，相對高於其他年齡層的民眾。
2. 教育程度：學歷越高的民眾不同意電視新聞媒體是值得信賴之比例越高。
3. 個人平均每月收入：個人平均每月收入較高的民眾，不同意電視新聞

媒體是值得信賴之比例相對較高。

4. 最主要接收新聞管道：最主要透過「數位管道」接收新聞的民眾，其不同意電視新聞媒體是值得信賴之比例為 58.2%，顯著高於透過傳統管道（44.0%）接收新聞的民眾。

（四）對「電視新聞媒體能扮演好公共監督的角色」之同意度

47.5%的民眾同意電視新聞媒體能扮演好公共監督的角色，其中包含「非常同意」(3.1%)及「同意」(44.4%)，而有 50.5%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」(38.1%)及「非常不同意」(12.4%)。**顯示略高於半數的民眾不認同電視新聞媒體能扮演好公共監督的角色。**

Q25. 您同不同意，目前的電視新聞媒體能扮演好公共監督的角色

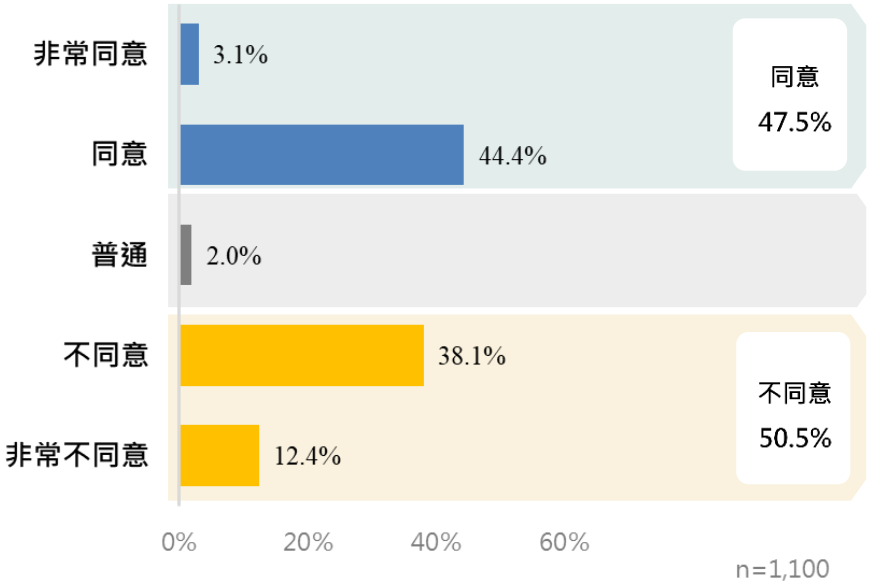


圖 80：消費者意見調查問卷－對「電視新聞媒體能扮演好公共監督的角色」之同意度
資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾對「電視新聞媒體能扮演好公共監督的角色」之同意度，與基本資料進行交叉分析，發現會因個人平均每月收入及最主要接收新聞管道之不同而有顯著差異：

1. 個人平均每月收入：個人平均每月收入較高的民眾，不同意電視新聞媒體能扮演好公共監督角色之比例相對較高。

2. 最主要接收新聞管道：最主要透過「數位管道」接收新聞的民眾，其

不同意電視新聞媒體能扮演好公共監督角色之比例為 57.7%，顯著高於透過傳統管道（42.8%）接收新聞的民眾。

（五）對「電視新聞媒體有助於促進公共事務討論」之同意度

有 69.4%的民眾認同電視新聞媒體有助於促進公共事務討論，其中包含「非常同意」(7.3%）及「同意」(62.1%)，而有 28.5%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」(23.5%）及「非常不同意」(5.0%)。**顯示多數的民眾認同電視新聞媒體有助於促進公共事務討論。**

Q26. 您同不同意，目前的電視新聞媒體有助於促進公共事務討論

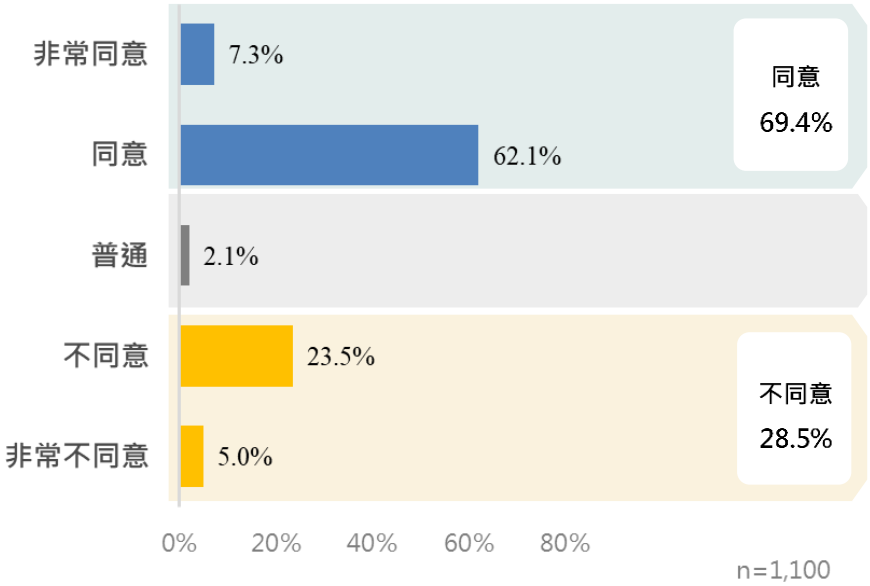


圖 81：消費者意見調查問卷－對「電視新聞媒體有助於促進公共事務討論」之同意度
資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾對「電視新聞媒體有助於促進公共事務討論」之同意度，與基本資料進行交叉分析，發現會因教育程度、個人平均每月收入及最主要接收新聞管道之不同而有顯著差異：

1. 教育程度：學歷越高的民眾不同意電視新聞媒體有助於促進公共事務討論之比例越高。

2. 個人平均每月收入：個人平均每月收入達「6 萬元以上」的民眾，不同意電視新聞媒體有助於促進公共事務討論之比例為 33.2%，相對高於其他民眾。

3. 最主要接收新聞管道：最主要透過「傳統管道」接收新聞的民眾，其同意電視新聞媒體有助於促進公共事務討論之比例為 72.1%，顯著高於透過數位管道（66.8%）接收新聞的民眾。

（六）對「電視新聞媒體能提供良好的新聞資訊品質」之同意度

52.9%的民眾同意電視新聞媒體能提供良好的新聞資訊品質，其中包含「非常同意」(3.2%）及「同意」(49.7%)，而有 45.4%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」(38.7%）及「非常不同意」(6.7%)。**顯示略高於半數的民眾認同電視新聞媒體能提供良好的新聞資訊品質。**

Q27. 您同不同意，目前的電視新聞媒體能提供良好的新聞資訊品質

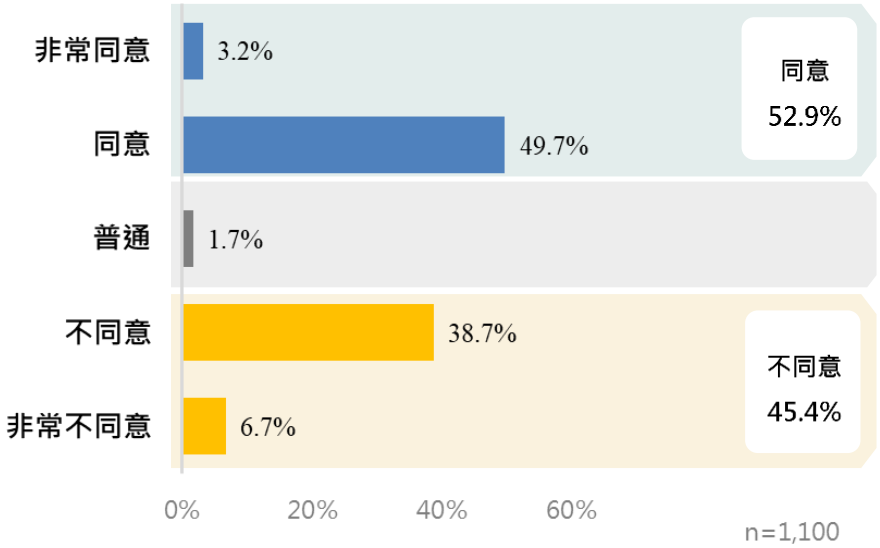


圖 82：消費者意見調查問卷—「電視新聞媒體能提供良好的新聞資訊品質」之同意度
資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾對「電視新聞媒體能提供良好的新聞資訊品質」之同意度，與基本資料進行交叉分析，發現會因最主要接收新聞管道之不同而有顯著差異：最主要透過「傳統管道」接收新聞的民眾，其同意電視新聞媒體能提供良好的新聞資訊品質之比例為 61.5%，顯著高於透過數位管道(44.9%）接收新聞的民眾。

七、對內容農場、不實訊息之看法及受影響程度

（一）民眾能否判斷內容農場文章

詢問民眾自身能否判斷內容農場文章，調查結果顯示，48.7%的民眾認為自己大多能夠判斷哪些文章來自於內容農場，其中包含「幾乎都可以判斷」（15.8%）及「大部分可以判斷」（32.9%），但亦有 23.4%的民眾表示大多無法判斷，其中包含「大部分無法判斷」（13.8%）及「幾乎無法判斷」（9.6%），而 27.9%的民眾則表示有一半左右可以判斷。顯示不到半數的民眾認為自己大多可以判斷內容農場文章。

Q28. 依照您過去接收新聞的經驗，請問您覺得自己能不能判斷哪些文章來自於內容農場？

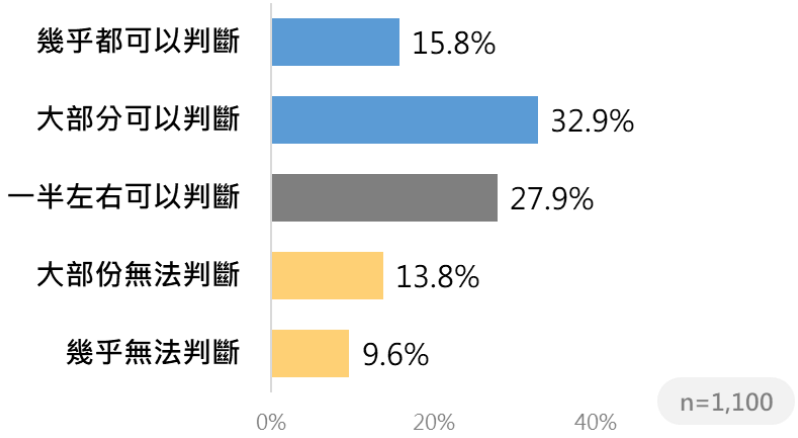


圖 83：消費者意見調查問卷－民眾能否判斷內容農場文章

資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾能否判斷內容農場情形與基本資料進行交叉分析，發現會因性別、年齡、教育程度、職業類別、個人平均每月收入及最主要接收新聞管道之不同而有顯著差異：

1. 性別：「男性」表示大部分可以判斷內容農場文章的比例為 53.6%，顯著高於「女性」（44.0%）。
2. 年齡：越年長的民眾，其表示大部分無法判斷內容農場文章的比例越高。
3. 教育程度：「研究所以上」（61.1%）及「大學、專科」（51.3%）的民眾，表示大部分可以判斷內容農場文章的比例相對高於其他教育程度

的民眾。

4. 職業類別：「學生」（78.6%）及「律師/會計師/醫師/工程師/技術員/助理專業人員」（60.1%）的民眾，表示大部分可以判斷內容農場文章的比例相對高於民眾。

5. 個人平均每月收入：個人平均每月收入越高的民眾，其表示大部分可以判斷內容農場文章的比例越高。

6. 最主要接收新聞管道：最主要透過「數位管道」接收新聞的民眾，其表示大部分可以判斷內容農場文章的比例為 58.6%，顯著高於透過傳統管道（38.1%）接收新聞的民眾。

（二）對「內容農場的訊息可能會影響我對事實的判斷」之同意度

有 58.2%的民眾同意內容農場的訊息可能會影響自身對事實的判斷，其中包含「非常同意」（7.8%）及「同意」（50.4%），而有 40.5%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」（34.2%）及「非常不同意」（6.3%）。由此可知，多數民眾認為內容農場訊息可能會影響自己對事實的判斷，顯示內容農場確實對民眾帶來了負面的影響。

Q29. 我覺得內容農場的訊息可能會影響我對事實的判斷

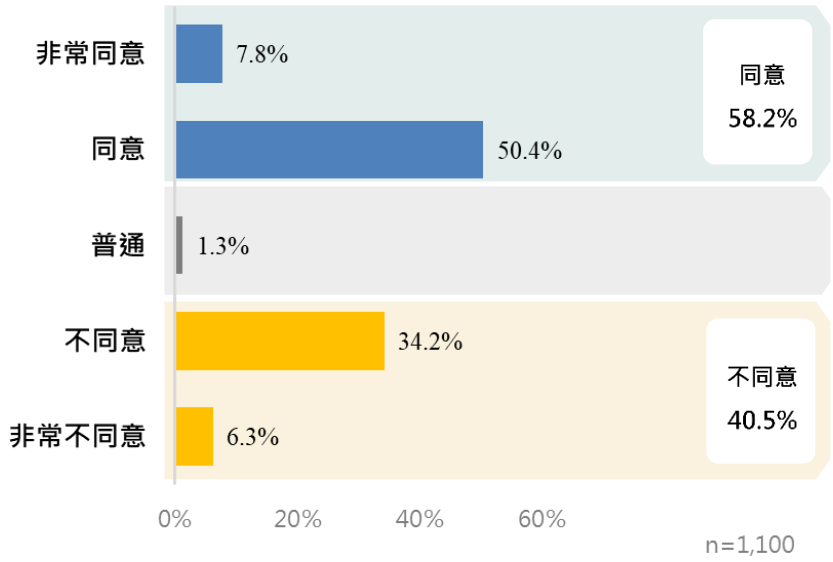


圖 84：消費者意見調查問卷－對「內容農場的訊息可能會影響我對事實的判斷」之同意度

資料來源：本研究整理繪製

（三）對「內容農場的訊息會使我產生錯誤的價值觀或觀念」之同意度

有50.6%的民眾同意內容農場的訊息會使其產生錯誤的價值觀或觀念，其中包含「非常同意」（7.5%）及「同意」（43.1%），而有47.9%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」（40.1%）及「非常不同意」（7.8%）。**顯示多數民眾認為內容農場訊息可能使自己產生錯誤的價值觀或觀念，彰顯內容農場確實對民眾產生不利影響。**

Q30. 我覺得內容農場的訊息會使我產生錯誤的價值觀或觀念

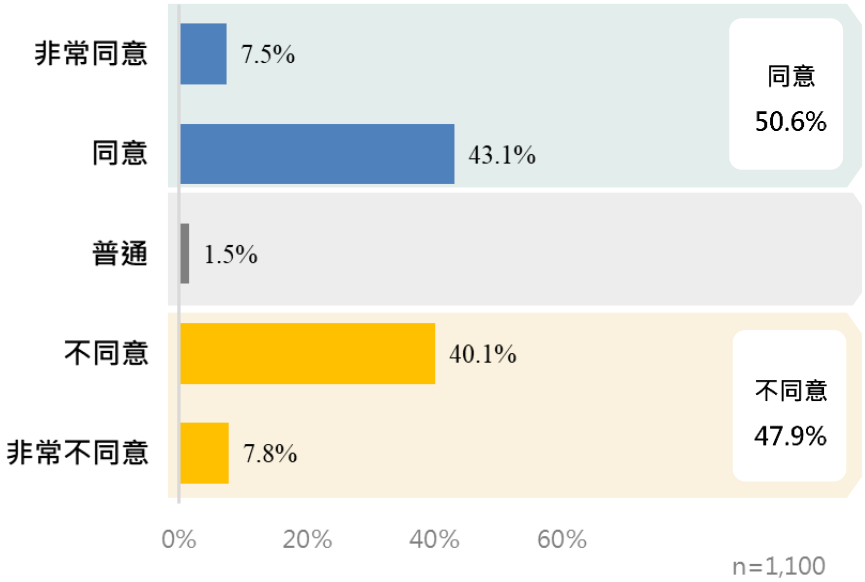


圖 85：消費者意見調查問卷－對「內容農場的訊息會使我產生錯誤的價值觀或觀念」之同意度

資料來源：本研究整理繪製

（四）民眾認為假訊息嚴重程度

針對目前假訊息嚴重情形，87.9%民眾認為嚴重，其中包含「非常嚴重」（39.9%）及「嚴重」（48.0%），僅 10.7%民眾認為不嚴重，其中包含「非常不嚴重」（0.4%）及「嚴重」（10.3%）。**顯示有近九成民眾認為目前假訊息的情形嚴重。**

Q31. 整體而言，請問您認為目前假訊息的情形嚴不嚴重？

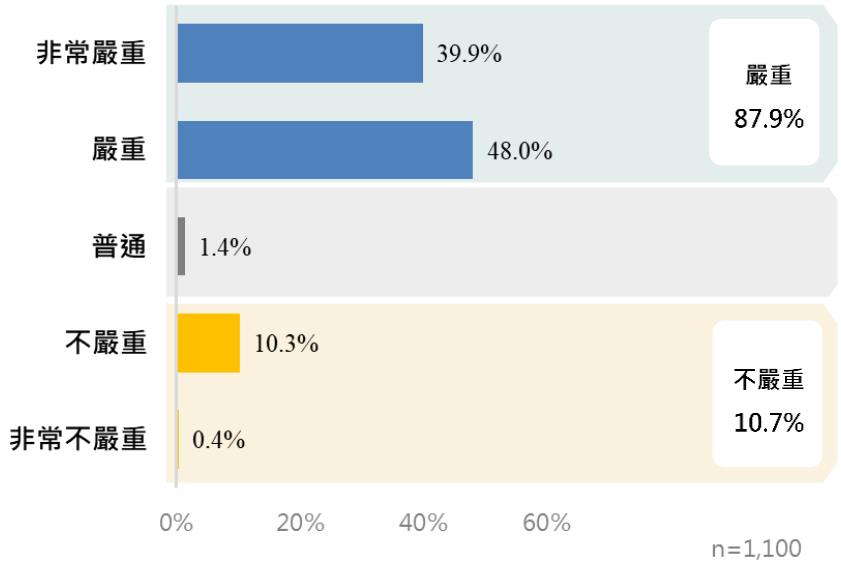


圖 86：消費者意見調查問卷－民眾認為假訊息嚴重程度
資料來源：本研究整理繪製

進一步將民眾認為假訊息嚴重程度與基本資料進行交叉分析，發現會因性別之不同而有顯著差異：針對目前假訊息的情形，「女性」認為目前嚴重的比例為 90.2%，顯著高於「男性」（85.5%）。

（五）「我覺得假訊息可能會影響我對事實的判斷」之同意度

有 67.7%的民眾同意假訊息可能會影響自身對事實的判斷，其中包含「非常同意」(16.2%)及「同意」(51.5%)，而有 31.8%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」(25.5%) 及「非常不同意」(6.3%)。**近七成民眾認為假訊息會影響自身對事實的判斷，顯示假訊息確實對民眾產生不當的負面效果。**

Q32. 我覺得假訊息可能會影響我對事實的判斷

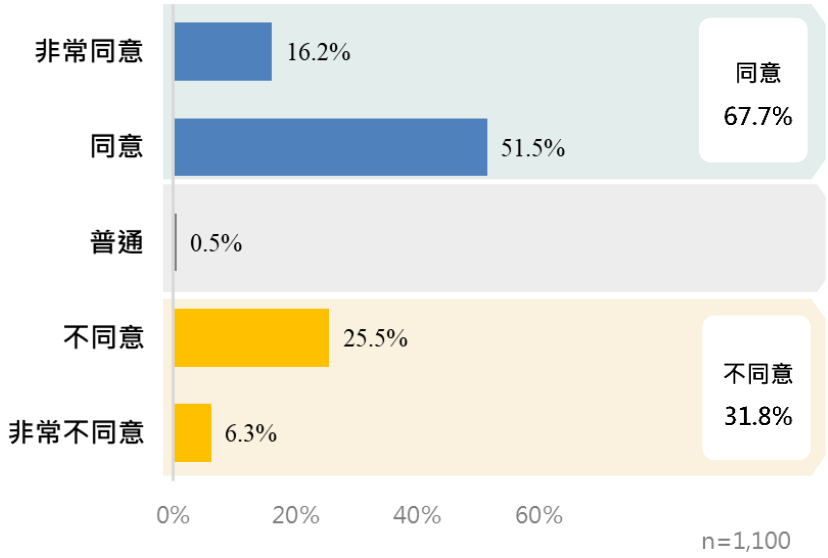


圖 87：消費者意見調查問卷—「我覺得假訊息可能會影響我對事實的判斷」之同意度
資料來源：本研究整理繪製

（六）「我覺得假訊息會使我產生錯誤的價值觀或觀念」之同意度

有 58.6%的民眾同意假訊息會使自身產生錯誤的價值觀或觀念，其中包含「非常同意」（12.6%）及「同意」（46.0%），而有 40.8%的民眾表示不同意，其中包含「不同意」（33.0%）及「非常不同意」（7.8%）。近六成民眾認為假訊息使自己產生錯誤的價值觀或觀念，顯示假訊息確實對民眾產生不利影響。

Q33. 我覺得假訊息會使我產生錯誤的價值觀或觀念

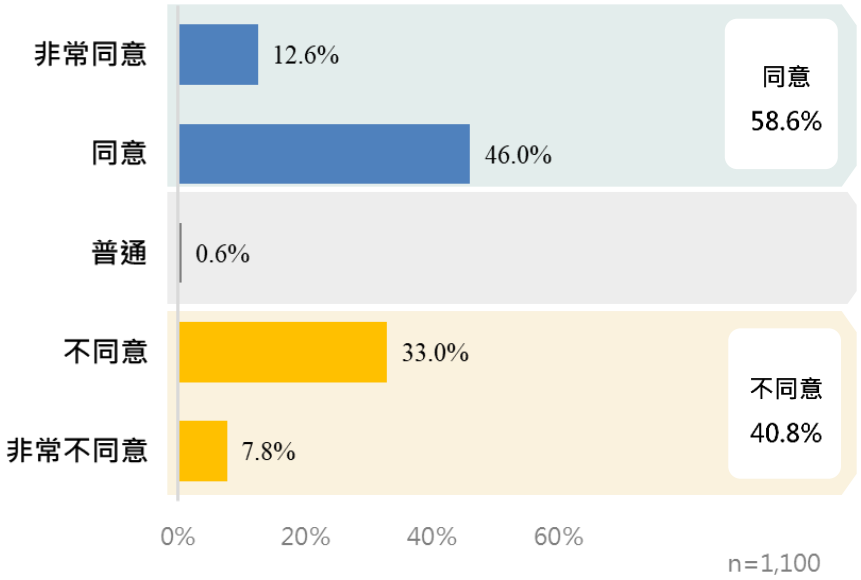


圖 88：消費者意見調查問卷－「我覺得假訊息會使我產生錯誤的價值觀或觀念」之同意度

資料來源：本研究整理繪製

第二節　消費者焦點團體訪談座談會分析

本研究已於 2022 年 9 月 7 日（三）辦理一場消費者焦點團體訪談座談會，由本研究之共同主持人羅慧雯教授及協同主持人羅尹悅教授主持，從消費者角度針對廣電新聞之數位轉型及受數位平臺影響深入了解民眾新聞消費習慣之轉變，以及對於數位平臺、新聞媒體之看法與建議，以下予以說明及分析。

一、新聞接收習慣

多數與談者一週接收新聞的時間約在五天以上，時間大約半小時至三小時不等；有些人會在通勤時及工作空檔利用手機看新聞；有些人在下班後會利用晚餐時間看電視新聞。電視因為具有可多人共同觀看的特性，因此電視新聞也成為親子之間互動的話題來源、民眾配飯吃的觀看內容。

二、廣電新聞消費模式受數位轉型影響之轉變及原因

（一）多數與談者由傳統媒體改以數位方式接收新聞

隨著手機及網路的普及，提升接收新聞的方便性與即時性，多數與談者從傳統媒體改以數位方式接收新聞，另有與談者認為傳統媒體置入性行銷多、內容重複性高、速度慢，因此不再透過傳統媒體接收新聞。

（二）數位平臺成為主要接收新聞管道

以數位方式接收新聞已成為主流，只有一人因工作性質，必須緊盯電視新聞。與談者最主要接收新聞管道包括：YouTube、Facebook、LINE TODAY、Google 等數位平臺，原因為使用社群媒體時，會看到數位平臺推播的新聞，或是透過訂閱、推播通知，即時獲得新聞資訊。

（三）與談者使用平臺接收新聞時間增加

與其他新聞管道相比，與談者使用數位平臺接收新聞的時間多呈現增加趨勢，主要原因為使用數位裝置（如：電腦、手機）的時間變多，且可不

受時間、地點限制，隨時隨地接收新聞，僅一位與談者因工作關係，花較多時間觀看電視新聞。

三、對數位平臺扮演角色及其推薦新聞的看法

（一）針對滿足新聞資訊需求之看法

在數位平臺能否滿足新聞資訊需求方面，則各有不同意見。認為能夠滿足需求的與談者表示，數位平臺可以呈現不同記者的觀點，能從多元觀點分析事件，藉此瞭解事件全貌，另外較有機會呈現不同的新聞內容（例如：溫情的內容）。

認為無法滿足的與談者則表示，數位平臺的新聞內容較為聳動，對大眾效益低；網路上的新聞因為沒有受《衛廣法》管制、無編輯台新聞篩選機制、多引用網友說法等，故品質亦較電視新聞來得差。

（二）針對推薦新聞內容之看法

與談者對於數位平臺所推薦的新聞內容感到滿意部份，在於其所推播的內容能夠符合個人興趣且較省力，同時有機會接觸到不同的新聞類型。不滿意的部份，則是會擔心數位平臺因演算法關係，一直投其所好，投放類似新聞時，反而沒有自主選擇權，產生同溫層效益，亦有人認為數位平臺為了追求即時性，因此在正確性較為不足。

四、對電視新聞媒體正確性、公正性、信任度之看法

與談者對電視新聞感到滿意的部份，包括資訊豐富性、電視新聞頻道的多元選擇性；而感到不滿意的部份為有些電視新聞媒體會支持特定黨派、政治人物，播報的新聞較偏頗，缺乏公正性；另即時新聞追求收視率、吸睛度、快速，缺乏有用的資訊內容、正確性較為不足。

五、傳統電視與數位平臺新聞內容之比較

將傳統電視與數位平臺所接收到的新聞內容進行比較，有人認為兩者的表現一樣差，皆不具正確性及公正性。但也有與談者認為電視新聞需受NCC 監督，且有畫面臨場感、當事人的畫面，因此可提升閱聽人信任度。

另有與談者認為特定的網路新聞媒體議題敏感性較電視新聞媒體來得高，且對特定議題較會有更深入追蹤、探究後續發展。

六、未來在數位平臺上免費訂閱及付費訂閱廣電新聞內容之意願

（一）多數與談者未來訂閱數位平臺電視新聞意願低

多數與談者未付費購買或訂閱新聞媒體；但有人曾為支持特定報社經營者而訂閱報紙，或是定期贊助特定網路新聞媒體。此外，與談者未來也多無意願訂閱數位平臺的電視新聞，原因包含不在意新聞即時性、YouTube 非接收新聞主要管道；但亦有與談者認為若不需付費，或是內容符合自身需求的話，則會考慮訂閱。

（二）僅少數與談者表示若內容符合需求會願意付費訂閱

只有少數的與談者表示若內容符合需求，則願意付費訂閱，如：能獲得額外、獨家的新聞內容，願意花費金額約為 75 元。另有與談者較偏好的付費模式為類似 Google 新聞的聚合服務，能從多個新聞來源接收新聞。

七、對內容農場、不實訊息之看法及受影響程度

（一）多數與談者能分辨內容農場

與訪者多表示知道什麼是內容農場，認為內容農場本身不會揭露網站本身的相關資訊，文章的作者也不明確；文章會藉抄襲論壇轉化為報導提供

給讀者，且用語粗糙，不像是本國人使用習慣；目的可能是為了賺取廣告收益，也可能是某些政黨或人士想要產生影響力、帶風向。

（二）與談者會透過事實查核組織查證文章

與談者主要從文章標題是否過於聳動、誇張、能否追蹤到作者及網站來源，來判斷文章是否來自於內容農場；並且會上網搜尋求證、追溯文章來源，及詢問相關人士等，以確認資訊正確性；除此之外，亦會透過 MyGoPen 及美玉姨進行查證。

（三）多數與談者認為假訊息情形嚴重

多數與談者表示不常收到假訊息，但多認為假訊息的情形嚴重，常有長輩或親朋好友轉傳假訊息，曾將假訊息誤認為是真的。

八、對數位平臺責任之看法

（一）大型數位平臺應更有作為

與談者認為大型數位平臺應該更有作為的原因主要為：跨國媒體卻不需要繳稅、不需要受到監督及管制、演算法不透明，以及使用新聞業者的新聞內容卻不付費，覺得對於國內的新聞媒體業者不公平也不合理。

（二）與談者提出之相關因應建議與作法

對應上述的原因，與談者也認為應向跨國平臺課稅，官方與媒體協會聯合與數位平臺協商、從法制著手爭取內容使用費，以下為具體建議與作法：

1. 政府部門應該從源頭向跨國數位平臺進行課稅。
2. 官方與媒體協會聯合共同與跨國平臺談判，協商的內容應包括演算法透明度、分潤抽成等。
3. 從《公平交易法》去檢視大型數位平臺是否壟斷數位廣告市場，從中抽廣告稅，或是讓廣告的價格或分潤合理化。

4. 參考鄰接權的做法，以《著作權法》的做法切入，讓媒體得以對使用其內容要求報償。

5. 新聞媒體業者能大家團結，都不提供數位平臺新聞，數位平臺沒有新聞素材後，媒體業者就能有空間與數位平臺進行議價。

6. 官方可授權民間第三方去逆向追蹤、拆解數位平臺演算法，並建立大數據資料庫。

7. 政府可以投入有限度的資金去輔助新聞媒體，但前提是不能操控新聞媒體。

第三節　消費者意見綜合歸納分析

一、民眾收視習慣與接收新聞管道

（一）新聞仍為許多民眾重要的訊息來源，平均每天接收時間約一個半小時

從消費者意見調查發現，有八成三的民眾每天皆會接收新聞，包含從電視、網路、報紙等；而民眾一天平均會花一小時以上的時間接收新聞，顯示新聞仍然在民眾接收的訊息類型中扮演重要角色。

而其中又以男性、60 歲以上、退休及高收入民眾花更多時間接收新聞。除此之外，最主要透過傳統管道接收新聞的民眾，其每日平均接收新聞時間為 94.94 分鐘，明顯高於主要透過數位管道（76.83 分鐘）接收新聞的民眾。

在消費者焦點團體訪談亦可發現，多數與談者一週有五天以上接收新聞，有些人會在通勤時及工作空檔，利用零碎時間透過手機看新聞；有些人在下班後會利用晚餐時間看電視新聞，電視因較容易多人共同觀看，故電視新聞也成為親子互動話題來源。由此可知，以數位管道做為主要接收新聞管道者，可能因為其載具特性、以及手機同時也提供許多其他應用功能，例如：社群聊天、手遊、看影片等等，所以在整體透過其接收新聞的時間，相對低於以電視等傳統管道接收新聞的民眾。

（二）以數位方式接收新聞已成為主流，其中又以數位平臺為大宗

在本次的量化調查中，有 51.8%的民眾透過數位管道接收新聞，其中以 Facebook（14.4%）、YouTube（9.9%）及 LINE TODAY 新聞（7.6%）、Google 新聞（6.4%）、Yahoo 新聞（5.9%）等大型數位平臺為主；而 48.2%民眾則最主要透過傳統管道接收新聞，以電視（44.1%）占多數、紙本報紙僅占 3.2%。

進一步透過交叉分析可發現，其中以 20-49 歲族群為主，有超過五成表示最主要透過數位平臺接收新聞，而 20-29 歲甚至有高達七成以上以數位平臺做為主要的新聞接收管道；且教育程度越高的民眾，比例亦相對越高。

在消費者座談會中亦有同樣的結果，數位平臺已為多數與談者最主要接收新聞的管道，包括：YouTube、Facebook、LINE TODAY、Google 等數位平臺，原因為使用社群媒體時，會看到數位平臺推播的新聞，或是透過訂閱、推播通知，即時獲得新聞資訊。

顯示民眾獲得新聞的來源已經產生改變，本身並未產製新聞的數位平臺確實成為民眾相當重要的新聞來源，也可能因此對於新聞媒體的營收產生了影響。

（三）民眾使用數位平臺接收新聞時間增加，主要原因為可隨時隨地接收及內容更新即時

在有使用數位平臺民眾的新聞接收情形方面，調查結果顯示，約有八成民眾將數位平臺做為重要的新聞接收管道，這些民眾至少有一半的新聞資訊來自於數位平臺。而有半數民眾表示，與其他管道相比下，使用數位平臺接收新聞時間增加，且越年輕、教育程度越高的民眾表示時間增加的比例越高。此外，近七成的民眾表示，電視為使用數位平臺前接收新聞前，最主要的新聞來源管道。

也即，有相當高比例的民眾從電視轉換到數位平臺，做為主要的新聞來源管道，而數位平臺不僅是重要的新聞來源管道，在使用時間上亦高於其他管道。

而民眾使用數位平臺接收新聞時間增加主要原因為「可隨時隨地接收新聞」及「新聞內容更新即時」。從消費者焦點團體亦可發現，與談者表示使用數位平臺接收新聞時間亦有所增加，主要原因為使用數位裝置時間變多，且透過數位裝置亦可不受時間、地點限制地接收新聞。顯示接收新聞的方便性與即時性為較吸引民眾使用數位平臺接收新聞的原因。

二、對電視新聞媒體角色、新聞公正性、信任度之看法

（一）約半數的民眾認同電視新聞媒體的正確性，但對公正性及信賴度較低

本次調查詢問受訪者對於電視新聞媒體正確性、公正性及信任度之看法，結果顯示約半數民眾（51.7%）認同電視新聞媒體的正確性，但對於電視新聞媒體的公正性（40.6%）及信任度（45.6%）的認同程度較低。

另從交叉分析可發現，習慣以數位管道接收新聞的民眾，在各個針對電視新聞媒體之敘述的認同度皆相對較低，而學歷越高的民眾亦如此。而在消費者座談中，與談者也提及目前部分電視新聞媒體具政黨色彩，新聞內容較偏頗、缺乏公正性。

由上述結果顯示，民眾對於電視新聞媒體的正確性相對較為認同，但比例仍不高，只有略過半數的民眾給予肯定。但在公正性及信任度上則較持負面的評價，可能與部份媒體被認為較具特定政黨色彩影響有關。也就是說，民眾認為電視新聞媒體尚能提供正確的訊息，但也可能因為特立定場，在某些新聞處理上較不公正，因此而降低信賴度。

（二）電視新聞媒體促進公共事務討論的角色較受肯定

本次調查亦詢問受訪者對於電視新聞媒體在公共監督、促進公共事務討論，以及提供良好新聞資訊品質等角色的看法。結果顯示，近七成民眾（69.4%）認同電視新聞媒體有助於促進公共事務討論，52.9%認為能提供良好的新聞資訊品質，以及 47.5%認為扮演好公共監督角色。

此調查結果顯示，民眾認為電視新聞媒體可促進公共事務討論，尚能提供良好的新聞資訊品質，但卻對公共監督的角色較為質疑。此結果與民眾對於電視新聞媒體正確性、公正性及信任度之看法相呼應。意指電視新聞媒體所報導的新聞確實能夠引起民眾對於特定議題的關注性，進而引起討論，但卻也可能因為電視新聞媒體的特定立場，而在公正性、信任度，以及公共監督的角色持保留態度。

而根據新聞品質的相關研究發現，新聞品質要素廣泛，評估新聞品質的面向與指標相當多元，包括新聞正確性、中立性、多元性、公共/社會責任、記者素養等面向，又可以再細分成許多指標，例如：電新新聞內容之影像視覺處理、用字遣詞等，與播報者及記者的專業涵養等，各專家學者各有不同之意見（劉幼琍，1994；朱培滋，2017），且皆可能會影響民眾對新聞品質之評價。本次調查之電視新聞媒體的正確性、公正性及信賴度等，僅為評估新聞資訊品質的部份指標，並無法直接說明與新聞資訊品質的絕對相關性。

本次調查主要是希望了解，整體而言民眾對於電視新聞媒體所提供新聞資訊品質之意見，結果顯示，僅有略過半數的民眾對於新聞資訊品質給予肯定。

三、對數位平臺扮演角色及其推薦新聞看法

（一）數位平臺所推薦新聞之正確性較受肯定，公正性及信賴度相對較低

本次量化調查亦詢問有使用數位平臺接收新聞的民眾，其對於數位平臺所推薦新聞之看法，而此處所指推薦的新聞並不僅限於電視新聞。根據調查結果顯示，有使用數位平臺接收新聞的民眾，其對所推薦新聞的正確性（64.4%）認同度較高，而對於公正性（55.0%）、信賴度（57.5%）之認同度相對較低。此結果亦與民眾對於電視新聞媒體之看法相呼應，顯示民眾對於目前新聞的公正性與信賴度較持保留態度。

但進一步分析民眾對於數位平臺所推薦新聞及電視新聞媒體，在正確性、公正性及信賴度之差異，可發現民眾對數位平臺所推薦新聞之正確性、公正性及信賴度的認同程度，皆相對高於電視新聞媒體。但由於調查中所指數位平臺所推薦的新聞也包含電視新聞，所以需先說明，此結果並無法完全排除電視新聞的影響而與民眾對於電視新聞之意見來進行比較。

再者，探究其可能原因為數位平臺透過演算法，民眾所接收到的新聞偏向個人化，更容易獲得與自己偏好、興趣相投之新聞，故也可能使民眾對數位平臺所推薦的新聞之正確性、公正性及信賴度等相對較高。

另外，此次消費者意見調查，針對電視新聞媒體正確性、公正性、信任度之看法的題組，為針對整體民眾進行訪問。相對地，在對數位平臺推薦新聞看法的部份，則僅針對有使用數位平臺的民眾瞭解其意見；這些民眾有八成民眾將數位平臺做為重要的新聞接收管道，至少有一半的新聞資訊來自於數位平臺。對於常透過數位平臺接收新聞的族群而言，可能本身即認為數位平臺所推薦的新聞符合自身需求，故對於數位平臺所推薦新聞之正確性、公正性及信賴度的評價也相對較高。

（二）民眾多認為數位平臺的推薦新聞能滿足自身對新聞資訊的需求

有使用數位平臺接收新聞的民眾中，79.5%表示數位平臺能滿足自身對新聞資訊的需求，78.6%認為具備足夠多元性，並有 71.0%滿意數位平臺所推薦的內容。

而在消費者焦點團體訪談中，有與談者表示數位平臺新聞推播能符合個人興趣，但另一方面，也會擔心因演算法關係，加速同溫層化。顯示數位平臺因為運算法機制，容易慢慢地依據消費者的觀看習性推薦相關的新聞，確實較能夠滿足民眾自身新聞需求，但仍需擔心也可能因此而產生同溫層效應。

四、內容農場與假訊息之影響

（一）內容農場訊息確實對民眾產生負面影響

根據調查結果發現，58.2%的民眾認為內容農場訊息會影響事實判斷，亦有 50.6%的民眾表示內容農場將使自身產生錯誤價值觀或觀念。但只有48.7%的民眾認為自己大多能夠判斷內容農場，其中，男性、年輕、高學歷、高社經地位的民眾表示可以判斷大部分內容農場的比例又較高。

而在消費者焦點團體訪談則發現，與談者表示內容農場通常有網站相關資訊、文章作者不明確的情形，且文章標題較為聳動、誇張。而在消費者焦點團體的與談者則表示，會求證內容農場內容真實性，主要透過詢問相關人士、MyGoPen 及美玉姨等。但量化調查亦發現，認為自己無法判斷哪些

文章來自於內容農場的民眾表示，同意內容農場的訊息會影響事實判斷、產生錯誤價值觀的比例則較高。顯示無法判斷內容農場的民眾，確實認為自己更容易因此受到負面影響，亦顯示內容農場問題的嚴重性。

（二）大多數民眾認為假訊息情形嚴重，將影響民眾對事實之判斷

在假訊息部份，調查結果顯示，高達 87.9%的民眾認為目前假訊息情形嚴重，其中，女性認為嚴重的比例又更高。且從消費者焦點團體訪談發現，多數與談者亦感同身受，表示常收到長輩或親朋好友轉傳的假訊息。

而 67.7%的民眾認為假訊息會影響自身對事實判斷，58.6%民眾亦認為會使自身產生錯誤價值觀或觀念；消費者焦點團體訪談之與談者，大多也表示曾誤以為家人或朋友傳來的假訊息資訊是真的。同樣顯示出假訊息問題的重要性。

五、新聞付費意願

從消費者意見調查發現，若數位平臺提供的電視新聞符合需求，48.8%的民眾願意免費加入會員觀看新聞，但若數位平臺需要收費，則僅有 12.5%的民眾有付費意願，顯示多數民眾的付費意願仍低。

從此次的消費者焦點團體訪談中，多數與談者亦表示沒有意願付費訂閱數位平臺之新聞內容，僅少數與談者表示除非能獲得額外、獨家新聞內容，則願意付約新台幣 75 元訂閱。

六、廣電新聞產業受數位平臺之影響

本次研究學者專家諮詢座談會[294]中，專家認為過往傳播典型的 CAR 模式：以內容（Content）吸引閱聽眾（Audience），當閱聽眾達到一定數量就可以獲取廣告營收（Revenue），盛行已久。但在數位平臺如：臉書、Google 崛起後，CAR 模式失靈，內容可以吸引閱聽眾，但廣告卻到數位平臺去，

[294] 詳參第六章第五節。

徹底打破媒體的生命線。媒體性質因而產生差異，出現許多文字為主的獨立媒體，產生新的營收模式：捐款、社會企業、小額捐款等。但廣電媒體因為投資太大，上述的營收模式無法支撐營運。

廣電新聞媒體為了營運，只能迎合數位平臺、迎合演算法，追求點閱率、流量，所以傾向於通俗、煽情、刺激、聳動，形成釣魚標題氾濫，新聞同溫層化、碎片化、資訊偏食等負面效果，影響公共性。另外，因為媒體營收減少，所以降低成本，減少人力，造成內容品質降低，以及新聞置入性行銷嚴重等問題。

消費者也提及擔心數位平臺因演算法關係，一直投其所好，投放類似新聞時，反而沒有自主選擇權，產生同溫層效益，亦有人認為數位平臺為了追求即時性，因此在正確性較為不足。

第六章　外部效益影響暨學者專家諮詢座談會之辦理與意見分析

研究團隊於本章將先就廣電新聞媒體於數位傳播環境之現況予以彙整與分析，再以多方協力觀點探究改善廣電新聞產業生態之著力點，且辦理一場學者專家諮詢座談會，藉以蒐集學者專家對研究議題之看法，作為後續促進新聞媒體與數位平臺共榮互惠之法制政策的參考依據。

第一節　數位傳播環境新聞產業整體之發展問題歸納分析

綜合第三章與第四章訪談研究調查之結果，我國廣電新聞媒體產業在數位轉型的過程中出現的產業變化可歸納為四點，包括：廣電新聞產業整體營收下降、新聞台營收比重上升、新聞部門的結構轉型，以及數位環境不公平。這些變化為我國廣電新聞媒體產業帶來了諸多的影響及挑戰，以下將分別詳述之。

一、廣電新聞產業整體營收下降

根據第三章的公部門資料及問卷調查結果，可以發現我國廣電新聞產業整體營收下降，自 2017 年起呈現出下降之趨勢，整體廣告收入亦同。結合圖 17 和下表可以看出這個趨勢，11 家廣電業者的營收總額從 2016 年的 215 億跌至 2017 年的 207 億 8 千多萬，2018 年再下降到 201 億 3 千多萬，2019 年跌至谷底，193 億零一百多萬。但隨著時間來到 2020 年，營業額微幅上升至 193 億 2 千多萬，推測可能是因為 COVID-19 疫情或是經濟開始復甦的關係。

表 32：11 家廣電業者近五年之營收總額變化

單位：新台幣(億元)

年度	2017	2018	2019	2020	2021
營收總額	207.851	201.38	193.01	193.294	203.677

資料來源：本研究整理繪製

再根據 2021 年 MAA 出版的《媒體白皮書》，十年來有線電視與無線電視的廣告量逐年下滑；有線電視的廣告量從 2010 年的近 200 億降至 2020

年的 150 億，減少 25%；無線電視從 50 億下降到 26 億，減少 50%，可推測整體廣電媒體營收下降肇因於電視廣告收入的下降。又根據 DMA 發布的「2021 台灣數位廣告量統計報告」[295]，網路數位廣告量由 2010 年的 85.5 億，快速成長至 2021 年達 544.3 億，其中 Google 與 Meta（Facebook）兩大社群平臺仍獨占市場，豪取近八成的廣告費用[296]。可見支撐台灣廣告量的動能仍在，但廣告主對電視媒體的青睞不再，擁抱數位廣告已成大趨勢。

又根據第三章所述，由於各業者財務報表項目不一致（例如有些業者財報上有專案收入的項目，有些沒列。亦即有些業者的電視廣告收入含專案收入，另一些則否），因而無法從數據上比較各業者電視廣告收入影響的差異性。僅可推測營收規模較小的業者可能反應彈性不如規模較大的業者，所受之衝擊也較大。

但從相關數據可知，傳統電視廣告逐步轉向數位平臺，甚至於 2016 年台灣數位廣告與非數位廣告呈現「黃金交叉」，嚴重衝擊廣電新聞業者之營收。由於電視廣告是廣電新聞業者重要的收入來源，廣電新聞業者在新聞的產製投入與經營息息相關。在傳統電視廣告收入衰減的情況下，廣電新聞業者勢必需要更進一步的數位轉型，或通過數位平臺經營新聞品牌，以維繫其既有閱聽群眾及廣告收益。

二、新聞台營收占整體營收的比重上升

如第三章所提，業界是以收視率判斷其旗下頻道之貢獻度，因此本研究先計算每年各新聞台於其集團之收視率占比，再將該年該公司之營收乘以新聞台之收視率占比，推估出該年度該新聞台之營收。也就是根據每一個新聞台在其頻道集團收視率占比來推估新聞台營收，可看出新聞台營收總額的成長趨勢，因為基本上近年來新聞台收視率占比都上升，因此推估其佔整體營收的比重上升。新聞台收視率占比的上升，和台灣新聞台收視需求較高有關。

[295] DMA 台灣數位媒體應用暨行銷協會，2021 台灣數位廣告統計報告，自版（2022），參見 https://drive.google.com/file/d/1AOyRVSjW1zdvxJvPmeSQzkA2o42a5hgQ/view。

[296] 許維寧，同前註 279。

11 家新聞台營收總額推估的變化，如圖 18 顯示，2016 年是 94 億元，2017 年跌至 88 億 2 千多萬元，2018 年微幅下跌到 87 億 9 千 9 百多萬元，2019 年則跌落谷底 84 億多，至 2020 年又回到將近 93 億 2 千多萬元，快回到 2016 年的營收水準。若以新聞台營收占整體營收的比例來看，從 2016 年的 43.7%，2017 年略降至 42.4%，2018 年再度回升至 43.7%，即便是跌至谷底的 2019 年，比重仍上升至 44%，再持續上升至 2020 年的 48.2%，因此大致上呈現新聞台營收比重上升的情形。2020 年與 2021 年的情況，一般認為是 COVID-19 疫情使民眾被迫關在家中，同時也緊盯新聞台的疫情報導。

儘管新聞收視率占比逐漸上升，但廣電新聞媒體的整體營收卻在 2021 年前呈現下降趨勢，導致廣電新聞媒體必須轉向數位平臺的授權與分潤，來補足從傳統媒體流失的廣告收益。因此，廣電新聞媒體不僅對數位平臺的依賴度上升，也為符合數位媒體生態的運作機制，改變傳統新聞產製常規，以獲取更多數位資源，進而影響廣電新聞媒體的獨立性與新聞的專業性。

三、數位環境不公平

廣電新聞媒體與數位平臺合作的過程，廣電新聞媒體普遍認為數位平臺需要付出相應的授權費用，以及在分潤制度上能有完善合理的機制；此外，廣電新聞媒體亦希望數位平臺的演算法和社群規範能更透明，以利未來的經營方向；最後，廣電新聞媒體認為數位平臺充斥著許多詐騙和侵權的訊息，數位平臺應積極面對處理。

因此，廣電新聞媒體與數位平臺合作問題所面臨的困境主要有五大構面：其一，未能獲得數位平臺的授權費；其二，分潤機制不盡合理；其三，演算法不透明；其四，數位平臺社群規範不明確；還有，數位平臺的盜版、詐騙內容嚴重。以下將分別敘述之。

（一）未能獲得數位平臺的授權費

廣電新聞媒體和數位平臺之間的新聞合作主要有兩個模式，第一種為廣電新聞媒體和數位平臺談定授權費用，或是以交換的方式合作；第二種模式則是廣電新聞媒體主動上傳新聞影音或文字內容至數位平臺。在第一個模式裡，廣電新聞媒體和數位平臺雙方間有明確的授權機制，較無爭議，主要用於 Yahoo、Microsoft 和 LINE；第二個模式主要用於 Google 和 Meta，廣電新聞媒體認為數位平臺應要有付出相對應的授權費，否則對於廣電新聞媒體較為不公平。然而，Google 和 Meta 認為平臺是提供導流和連結的功能，並未使用新聞的內容，因此沒有授權費的問題，雙方存在著認知上的差異。

> Google 搜尋與 Google 新聞不會顯示完整新聞內容。我們產品只呈現新聞的連結、標題以及簡短摘要（發布商可以自行決定長度），旨在將流量引導至新聞媒體的網站，並不侵犯任何一方的權利。這與開放網路的發展一致。一般而言，網站不需付費以連接至其他網站。實際上，這項免付費的做法不是不平衡的議價能力或濫用內容的結果，而是搜尋引擎使用連結、簡短摘要以及縮圖將有價值流量帶到新聞媒體網站的自然結果。將網路流量導引新聞發布商網站，提供發布商展示廣告、募款或將讀者轉換為付費訂戶等營利機會。（Google）

> ……因為這些內容都是媒體自行放上去的，所以我們並沒有談這個授權，所以它不像是我們去跟別人買東西放到我們平臺之上希望大家看，我們 Facebook 現在的做法有點像導流的 channel，是一個讓大家曝光的機會……。（Meta）

這一點類似澳洲媒體和 Facebook 平臺間的爭議，澳洲市場競爭監管單位指出，整體網路廣告的費用，以 100 美元為單位，Google 賺走 53 美元，Meta 則賺走 28 美元，其他網路平臺則分剩下的部份。因此澳洲當局決定立法要求這些網路平臺付費使用新聞內容，以維持更公平的競爭環境[297]。

> ……廣電業者 J 投資了這麼大，生產了這麼多優質的新聞，這個 content 放到數位平臺上面，數位平臺完全沒有授權費，然後廣告的分潤，流量的分潤還是數位平臺說了算……（廣電業者 J）。

[297] 中央社，澳洲和臉書為新聞付費槓上 為何全世界都在看？，重點新聞（2021/02/24），https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102240002.aspx（最後瀏覽日：2022 年 7 月 13 日）。

我希望他們能尊重版權，所有的新聞來源都要有授權的觀念。（廣電業者 C）

（二）分潤機制不盡合理

廣電新聞媒體透過上傳新聞影音或文字內容至數位平臺，可以從數位平臺的分潤制度獲取利潤。以 Google 的影音平臺為例，業者能獲取 55%的廣告分潤、數位平臺則可以獲得 45%的廣告分潤。然而，廣電新聞媒體業認為這樣的比例分配並不友善，受訪的 11 家業者當中，有九成以上的業者明確表示對於分潤機制有疑義，例如廣電業者 I 就指出早期他們的 CPM[298] 可以到 16 元美金，但一改變機制後，就掉至 6 至 7 塊美金，近一年來他們的觀看次數雖然增加，但整體收入還是減少。廣電業者 C、D、G 則因為無法獲得相對應的利潤，因此很難再投入相關資源；他們同時也懷疑這個分潤比例，因為根本無從知道確實的數字，只能從財務報表推算。再者，Meta 的分潤機制不明確，同樣造成廣電新聞媒體困惑，對於內容的經營方向更難掌握。

> 譬如分潤機制我們也很想知道，它非常不公開透明，我們也不知道這一條新聞怎麼算可以分到 200 元、那一條新聞為什麼可以分到 300 元。（廣電業者 B）

> 廣告分潤的方式，他們因為常常用不同的計算方式，這些東西其實都是不透明的，我們都是等到他分下來之後，我們才知道分潤是怎麼分的。（廣電業者 C）

> 因為現在數位平臺分潤的方式對於這個內容提供者其實很不友善，所以因為沒有辦法獲得更多的收入，所以我們也沒有再擴展跟其它數位平臺合作的一些機會。（廣電業者 J）

分潤機制不合理的第二個問題，則是數位平臺對於一般內容使用者和專業內容使用者的分潤機制並無差別。在現有機制下，所謂的「一般使用者」（例如網紅、爆料公社等），可以利用不高的成本和資源製作影片，但最後卻可以和花費大量的成本和資源製作的專業新聞組織，獲得相同的利潤回饋。這樣的機制也間接影響了新聞內容品質的下降，對於廣電媒體的投入資源也不成正比。廣電業者以電視規格投入內容生產和製作，得到的卻是和網紅一樣的收入。因此廣電業者認為數位平臺的分潤機制，廣電業者應要和一

[298] 每千次廣告曝光之成本（cost per thousand impressions, CPM），CPM 之計算公式為：（廣告總成本/曝光次數）X 1,000，即廣告於網路上曝光 1,000 次所需之費用。

般使者用區隔，否則將不利於長遠的專業新聞產製發展。

> 但是這些 YouTube 或 Facebook 上面的粉絲團都可以隨便做他們想要的內容，Google 演算法跟 Facebook 演算法都都把他們當成同樣一個人，跟我們一樣都同一個用戶，同樣的分潤方式，同樣的模式，但我覺得對媒體來講很不公平，因為他可能拿一個手機看他的新聞，他都比我們紅，因為他連剪都沒有剪，我們花很多成本製作，很多專業的人士素養剪出來的內容，結果還是不如他們，就是現在操作上最大的一個困難點。（廣電業者 D 和廣電業者 G）

> 但是還是有一個問題，即使極大化這個 YouTube 跟 Facebook 的收入還我覺得跟內容的品質比較起來，其實是偏低的，因為我們的內容也就是電視規格的內容跟電視規格的戲劇在網路上，那它給我們可能就是那些網紅的收入，其實是不成正比的，這個我可以替他們先不平之鳴。（廣電業者 K）

數位平臺對於分潤機制的看法，和廣電業者的看法有著認知上的差異。Google 認為並未因為使用者點擊新聞搜尋而獲利，只有在使用者點擊廣告時，Google 才會有廣告收入；至於 YouTube 的分潤機制無對外公開，頻道擁有者若同意 YouTube 的「服務條款」、「社群規範」、版權規定等等「YouTube 營利政策」，在經過 YouTube 審核後，即可在 YouTube 上營利[299]，頻道擁有者才會得知明確的分潤數字。至於 Meta 則表示不清楚廣告分潤比例及方式，也無法告知。若是在 FB inventory 拿的廣告，是可以分潤，Instant Article 也可以分潤，分潤的比例為業界一般行情。分潤機制是全球團隊的決定，簽約的對象不是台灣臉書有限公司。

> 因為這是雙方的合約，但是我想不管是一般的創作者或是新聞平臺的創作者，他們自己應該知道他們分潤多少，因為他們都有一個合約在，我們沒辦法對外公佈，這比較不好意思，但是他們自己都知道是多少。（Google）

> 如果今天他的廣告是跟我們的廣告 inventory 拿的，我們就絕對是分潤，分潤的話就是業界比例，如果今天是他用我們平臺去看增到更多流量，比如他的廣編稿放到我們平臺之後，這個我們完全都 ok，因為像 Instant Article 裡面有這些內容，有這些本來招來的廣告，也都可以放在我們的 Instant Article 當中，就是使

299　參見 YouTube 頻道營利政策，https://support.google.com/youtube/answer/1311392?hl=zh-Hant&ref_topic=9153642（最後瀏覽日：2022 年 1 月 7 日）。

用者還是可以點到裡面的廣告，有些廣告會 crack，所以他點進去之後，這個 attribute 還是會回到媒體本身，而不會到我們這邊來。（Meta）

（三）演算法不透明

廣電新聞媒體希望數位平臺的演算法機制能夠更加透明，如此一來，才能更加明確地規劃未來的經營。目前數位平臺有欠透明之演算法機制，容易造成資源配置上之不足與困擾。在不清楚演算法運作下，廣電新聞媒體只能且戰且走地不斷配合調整，這個問題也影響了內容的流通和回饋，品質自然也受到影響。

可是我們在這一些平臺上，不用說 Facebook、YouTube，連 LINE、Yahoo 也不會告訴我們，這些是不透明的，當這些數據不透明的時候，內容產製者很難精準跟沒有得到回饋。我覺得明確的規則、演算法怎麼溝通更暢通、數據可不可以給我們。（廣電業者 A）

所以這個議題就是說，我一直在告訴來訪談的來賓，對我們而言，我是要經營我自己的網站，我是要導流回來，那演算法要合理。像 FB 經常改來改去，我搞不清楚。變來變去？（廣電業者 F）

Meta 的的獲利模式、演算法一直在調整，對於我們經營方來是很難掌控的，所以我們會比較不明所以，我不知道要往哪個方向做經營跟努力。（廣電業者H）

我覺得這是最大的盲點，就是 YouTube 或者是 Google 或者是 Facebook 他們定期都會更改演算法，但是更改的原因常常就是告訴你說它要優化，它就會告訴你它只是告訴你說它要優化。但優化完了之後，到底是優化給誰，我們其實是不清楚。（廣電業者K）

你知道那個演算法如何，當然有利於大家在內容上的調整，比如說讓我們的東西讓更多人看，流量更大，演算法不會只對一家媒體，對大家都好，今天重點是在於大家營收不好，所以關鍵是它，廣告精準投放，我覺得所有客戶都喜歡被精準投放到哪裡去，就是這個問題讓 480 幾億的數位廣告裡面被佔掉八成，剩下 1、2 成（網路新聞媒體 A）

數位平臺則認為演算法有著一定的規則，也有提供相關資訊，並沒有刻意也無法擅自更動演算法，因此沒有不透明的問題。例如 Google 指出其演

算法所依據的指標：關聯度、興趣、地點、顯著性（即內容品質與可信度）、權威性、新鮮度、實用性，而指標都是綜合考量，沒有單一指標能決定新聞報導內容出現的排序優先性。Meta 也指出演算法自 2018 年推出以有意義的社會互動（meaningful social interaction）為主軸後，沒有經過太大的修改，但時時刻刻都有可能進行細微的調整，調整的依據可能是 bug，最主要還是使用者的使用行為與習慣。

> Google 不會決定哪篇新聞報導內容應不應該被呈現，我們的首要任務是依靠演算法來協助使用者找到最有幫助的新聞內容，重要指標例如該內容的關聯度與新鮮度，以及該則文章的專業程度等，來決定使用者會看到哪些文章。（Google）

> Google 揭露有關其搜尋演算法運作方式的廣泛資訊，並提供演算法重大變更之事前通知，例如 Google 的「網站管理員搜尋中心部落格（Webmaster Central Blog）」、Google 的網站管理員指南（Webmaster Guidelines）等。（Google）

演算法的問題，導致依賴數位平臺獲利的廣電新聞媒體只能不斷配合數位平臺調整新聞內容的產製模式、內容呈現與取材模式，以穩定數位新聞的收益來源，在雙邊資訊不對等的情況下，廣電新聞的分潤獲利機制也相對不明確，數位新聞生態明顯缺乏一個公平且對等的分潤環境。

（四）數位平臺社群規範不明確

從去年的 COVID-19，到今年的烏俄戰爭新聞，甚至之前的反送中新聞，不少廣電新聞媒體反應其新聞影音內容受到數位平臺的社群規範影響，遭致下架或是無法營利。其中以 Google 不下架內容但取消營利資格的「黃標」制度為廣電媒體所帶來影響為甚，亦有報導指出，因為分享 COVID-19 疫情資訊，而被列為黃標，收益因此損失九成[300]。尤其以標榜國際新聞為主的廣電業者 I，影響甚鉅。許多廣電業者認為黃標制度代表著數位平臺審查機制的問題；即便有廣電新聞媒體表示已將內容標準調整至電視規範，但仍出現黃標警示，令人費解。部份廣電媒體新聞表示 Meta 也有不明原因下架廣電新聞媒體內容。

[300] 唐子晴，YouTuber 分享疫情資訊被「黃標」、收益損 9 成！YouTube 限制言論自由爭議始末，數位時代（2020/03/18），https://www.bnext.com.tw/article/56957/youtube-coronavirus-update-on-creator-support（最後瀏覽日：2022 年 7 月 13 日）。

比方說違規得到紅標、黃標，但是常常得到的答案是我們也不知道，或是抱歉最近有一些調整，但是調整什麼也不知道，所以溝通管道其實不明確也不暢通。（廣電業者 A）

這個黃標我們根本不知道為什麼，只要一列黃標，基本上就不投放廣告進來，這個對我們來說很不公平，因為我們完全不知道標準在哪裡，之前的反送中議題也曾發生過。（廣電業者 F）

即便已符合 NCC 規範、電視也能播出，但不知為何還是被列為黃標。（廣電業者 H）

這個黃標我們根本不知道為什麼，只要一列黃標，基本上就不投放廣告進來，這個對我們來說很不公平，因為我們完全不知道標準在哪裡，之前原來有規定不能有戰爭、不能有 COVID-19，它如果講清楚就好，可是沒有，所以我們只能自己一直 try 看哪些不能講，我們完全就是做真實新聞的東西，為什麼有些是被管制的，我們也覺得很奇怪。（廣電業者 I）

即使烏克蘭空軍司令部故意貼一個假新聞，我們是無知被利用，甚至我們也盡可能查證的，確實是烏克蘭空軍司令部粉絲團，但你這樣子還要說，好啦！反正規則你訂的，我們對 Facebook 就是這樣，你就是這樣子，我們把查證結果告訴你，你還是叫我們注意，那你就降……（網路新聞媒體 A）

然而，Google 指出它們的黃標制度是保護內容創作者與協助廣告主投放的制度，僅是一種營利政策，不是言論審查、更不是武斷的政治審查行為。而 Meta 也強調下架的標準是以其社群守則為主，並且是全球一致的標準，但同時也會視當地法律脈絡考量，而有所調整。

廣告客戶青睞內容規範[俗稱黃標政策]旨在保護平臺內容創作者，提醒創作者如果影片違反暴力內容、仇恨內容、菸草等約 12 項不宜放送廣告的內容主題，該影片內容可能不適合廣告主投放廣告。然而，每個廣告主有不同的投放需求及偏好，部分廣告主可能願意投放廣告在某些被黃標的影片類型，所以黃標分為「不能營利」與「部分營利」兩種情形，意即黃標僅是一種營利政策，不是言論審查、更不是武斷的政治審查行為。（Google）

……任何內容在我們平臺之上要遵守社群守則，社群守則是全球通用一致的標準，也就是說如果上網可以看的話就是 www.facebook.com/community-standards，

> 這個社群守則它所規定的就是在平臺之上不可以上架的內容，不可以出現的內容，比如說兒童暴力，兒童性剝削，或是一些鼓吹暴力的內容，或是太嚇人或太聳動的內容，那個可能都有不一樣的機制去處理，所以如果今天媒體所上的內容它有違反我們社群守則的話，我們就依據社群守則將這樣的內容移除，這個社群守則的運用是無差別，就是沒有挑選的，就是每一個內容在我們平臺之上都要符合社群守則……。（Meta）

數位平臺之社群規範不明確的問題，不僅影響新聞內容的閱聽眾觸及與收益的變化，也可能會對新聞自由與編輯獨立造成危害，對於提供內容的廣電新聞媒體來說，雙邊存在不對等的合作關係，卻又需要依賴數位平臺擴展閱聽眾，數位環境的不公平性也將導致我國數位新聞品牌內容的專業性弱化。

（五）盜版、詐騙問題猖獗

數位平臺上侵權、詐騙問題嚴重，也是廣電新聞媒體長期以來的困擾。根據警政署統計，光是 2022 年 3 月 14 日至 23 日，假網拍詐騙案件數有 81 件，財損金額 452 萬元，發生在臉書平臺就達 15 件，財損金額 127 萬元，佔整週財損金額近三成[301]；財信傳媒董事長謝金河也表示，數位平臺詐騙若不處理詐騙問題，將來會走向滅亡之路[302]。這些問題不僅會使廣電媒體未能獲得應得的版權利潤，也同時會損及廣電媒體的信譽，讓許多閱聽人和消費者無端受騙。例如以財經專業為主的廣電業者 C 就表示，在數位平臺上（特別是 Google 和 Meta），有許多擷取他們主持人和分析師的畫面，藉此招收會員。廣電媒體業者表示數位平臺和政府兩方都能對此議題嚴加監管，確保健全的數位環境。也希望主管機關能積極處理此議題。以往傳統電視廣告的問題有廣告公會或相關規範能處理，但在數位平臺的部分卻一直未能有效處理。

---

[301] 廖炳祺，假網拍詐騙一周 81 件　財損金額 452 萬元，聯合報（2022/03/26），https://udn.com/news/story/7315/6193903（最後瀏覽日：2022 年 7 月 13 日）。

[302] 黃潔文，不忍了！LINE、臉書成詐騙溫床　謝金河批「終將毀滅」，TVBS 新聞網（2022/04/09），https://tw.news.yahoo.com/news/%E4%B8%8D%E5%BF%8D%E4%BA%86-line-%E8%87%89%E6%9B%B8%E6%88%90%E8%A9%90%E9%A8%99%E6%BA%AB%E5%BA%8A-%E8%AC%9D%E9%87%91%E6%B2%B3%E6%89%B9-%E7%B5%82%E5%B0%87%E6%AF%80%E6%BB%85-005222582.html（最後瀏覽日：2022 年 7 月 13 日）。

我聽說技術上是可以克服的，但他（平臺）就不去克服，因為他在那個部分收了很多錢。那個廣告量灑到無法無天，我不曉得是我被鎖定還是怎麼樣，我看到非常非常多的財經詐騙，我們的主持人、分析師，比如說像謝金河那種，全部都被盜用。非常多，連簡訊都有。真的太離譜了。（廣電業者 C）

現在很多 Google Search 還可以搜尋到盜版……也去 Google 談過，也沒有人在理。像這一種議題。他後來前陣子才回應，你要提交一個什麼表格給他，但那表格好像又很麻煩，要什麼 level 的層級的才可以填。（廣電業者 F）

Meta 沒有在管你詐騙的，買鞋子就送來兩包花生，你跟 Meta 說他就說他只是一個平臺。（廣電業者 H）

廣告代理商講的也非常的感慨，臉書上詐騙廣告可以泛濫到這種地步。作為廣告代理商，覺得不可思議。（公協會 A）

面對廣電媒體和公協會提出的盜版問題，數位平臺表示它們處理盜版和詐騙都有一定的程序和原則，例如 Google 提出五大原則：（1）開發出更多元、更優質的合法替代方案；（2）追蹤金錢流向；（3）兼顧效率、效用和規模；（4）防範濫用行為；（5）確保資訊透明化。YouTube 也相關機制配合運作：（1）版權下架網路表單；（2）Copyright Match Tool；（3）Content ID。

……收到清楚且明確的版權侵害通知時，一定會做出回應，這是 Google 所堅守的政策。（Google）

整體而言，廣電媒體所面臨與數位平臺合作的問題，主要在於數位平臺現有機制的合理性和透明度，就機制之合理性而言，關鍵在於廣電業者所生產的內容，是否應有授權費用，以及投入資源的差異、內容所產生的利潤應可以更加合理，關於這個面向，雙方在認知上仍有差異。相對地，機制之透明度關係著規則的確立，廣電業者認為不明確的演算法和社群規範，有礙於廣電媒體在數位平臺的發展，也不利於新聞產製的長期發展。最後，數位平臺上所衍生的詐騙和盜版問題，廣電業者認為數位平臺必須正視。



圖 89：廣電業者與數位平臺合作問題分析

資料來源：本研究整理繪製

第二節　現階段對廣電新聞媒體產生之公共利益影響

一、數位廣告和網路新聞成為主流

數位平臺的出現，不可諱言地讓民眾更能即時和便利的收取新聞資訊。如同消費者焦點團體訪談座談會之與會者就有提及他們目前的主要接收新聞管道包括：YouTube、Facebook、LINE TODAY、Google 等數位平臺，原因為使用社群媒體時，會看到數位平臺推播的新聞，或是透過訂閱、推播通知，能即時獲得新聞資訊。再者，根據新聞消費者行為問卷調查也顯示，有使用數位平臺接收新聞的民眾中，79.5%表示數位平臺能滿足自身對新聞資訊的需求，78.6%認為具備足夠多元性，並有 71.0%滿意數位平臺所推薦的內容。因此數位平臺的出現的確為閱聽眾帶來了便利性。

根據 2021 年出版的《媒體白皮書》，從 2011 年起電視廣告量就有逐年下降的跡象；首先是 2011 年，無線電視廣告量開始出現負成長，達-3.2%；2012 年起，連有線電視廣告量也開始衰退，負成長率達到-5.3%，該年度無線電視廣告量跌得更多，達-18.4%。2020 年有線廣告量的負成長達到顛峰，達-9.4%，無線電視廣告量的負成長則達-7.7%。

若以廣告量來做跨年比較，2010 年的電視廣告量（有線加上無線電視）為 249 億多元，2020 年的電視廣告量下降至 175 億 8 千多萬元，十年間就少了 73 億 3 千多萬元。相反的，網路廣告量從 2010 年的 85 億元狂升至 2020 年的 482 億，成長了將近 400 億[303]。若加上最新資料，2021 年尼爾森媒體廣告監測服務的數據顯示，無線電視與有線電視的廣告量雖然在 2021 年略為回升，但仍不及網路廣告的表現[304]，2021 年網路廣告成長率 12.8%，總量約 544 億[305]。

---

303 台北市媒體服務商代理協會，同前註 274。

304 無線、有線電視廣告量在 2021 年分別增加 7.1%和 0.5%。資料來源為銘報（2022.5.20）。2021 五大媒體廣告量四年首成長報紙廣告量衰退近 3 成 2，網址：https://mol.mcu.edu.tw/2021%E4%BA%94%E5%A4%A7%E5%AA%92%E9%AB%94%E5%BB%A3%E5%91%8A%E9%87%8F-%E5%9B%9B%E5%B9%B4%E9%A6%96%E6%88%90%E9%95%B7-%E5%A0%B1%E7%B4%99%E5%BB%A3%E5%91%8A%E9%87%8F%E8%A1%B0%E9%80%80%E8%BF%913%E6%88%902/（最後瀏覽日：2022 年 7 月 15 日）。

305 馬琬淳，DMA 公布七趨勢 今年台灣數位行銷成長 10~20%，經濟日報（2022/03/17），https://money.udn.com/money/story/5612/6172000（最後瀏覽日：2022 年 7 月 15 日）。

表 33：2010 年至 2021 年我國廣告量比較表

單位: 千元	電視廣告量			報紙	雜誌	廣播	戶外	網路
	無線電視	有線電視	總和					
2010	5,060,629	19,861,782	24,922,411	11,955,662	5,549,827	4,482,972	3,288,964	8,551,000
成長率%	16.5%	25.6%	23.6%	19.5%	9.7%	19.2%	14.9%	22.3%
2011	4,899,729	21,175,082	26,074,811	10,674,408	5,677,641	4,139,539	3,680,282	10,215,000
成長率%	-3.2%	6.6%	4.6%	-10.7%	2.3%	-7.7%	11.9%	19.5%
2012	3,999,707	20,059,287	24,058,994	9,522,068	5,340,950	3,555,348	3,591,644	11,601,000
成長率%	-18.4%	-5.3%	-7.7%	-10.8%	-5.9%	-14.1%	-2.4%	13.6%
2013	3,817,132	20,992,491	24,809,623	8,679,067	5,293,617	3,120,841	4,168,427	13,680,000
成長率%	-4.6%	4.7%	3.1%	-8.9%	-0.9%	-12.2%	16.1%	17.8%
2014	3,681,093	20,906,497	24,587,590	7,906,026	4,844,362	3,122,120	4,287,798	16,177,000
成長率%	-3.6%	-0.4%	-0.9%	-8.9%	-8.5%	0.0%	2.9%	18.3%
2015	3,610,981	20,553,840	24,164,821	6,426,602	4,122,971	2,731,078	4,245,083	19,352,000
成長率%	-1.9%	-1.7%	-1.7%	-18.7%	-14.9%	-12.5%	-1.0%	19.6%
2016	3,370,710	19,163,422	22,534,132	5,079,743	3,114,994	2,080,615	3,870,662	25,871,000
成長率%	-6.7%	-6.8%	-6.7%	-21.0%	-24.4%	-23.8%	-8.8%	33.7%
2017	3,059,603	18,300,268	21,359,871	4,187,630	2,318,190	1,739,528	3,640,478	33,097,000
成長率%	-9.2%	-4.5%	-5.2%	-17.6%	-25.6%	-16.4%	-5.9%	27.9%
2018	2,975,699	17,691,661	20,667,360	3,664,243	1,984,498	1,873,731	4,251,412	38,966,000
成長率%	-2.7%	-3.3%	-3.2%	-12.5%	-14.4%	7.7%	16.8%	17.7%
2019	2,821,694	16,543,225	19,364,919	3,065,170	1,681,337	1,853,784	4,377,855	45,841,000
成長率%	-5.2%	-6.5%	-6.3%	-16.3%	-15.3%	-1.1%	3.0%	17.6%
2020	2,605,602	14,980,836	17,586,438	1,410,963	1,166,373	1,480,669	3,992,454	48,256,000
成長率%	-7.7%	-9.4%	-9.2%	-54.0%	-30.6%	-20.1%	-8.8%	5.3%
2021	2,790,258	15,060,403	17,850,661	961,414	1,159,171	1,444,191	4,900,125	54,428,000
成長率%	7.1%	0.5%	1.5%	-31.9%	-0.6%	-2.5%	22.7%	12.8%

資料來源：MAA，本研究整理繪製[306]

由上述資料得知，從廣告主的角度而言，電視不再是優勢媒體，網路取代電視的地位，成為廣告主最青睞的廣告投放媒體。

那麼對民眾而言，電視和網路，何者是主要獲取新聞的管道？根據英國牛津大學路透社新聞學研究所最新發布的「2022 數位新聞報告」（Digital News Report 2022），台灣民眾藉由數位管道（包括社群媒體）來獲取新聞者高達 84%；由電視獲取新聞者則有 59%。此外，民眾也經常透過社群平臺分享新聞，最常使用的平臺依序為 LIINE（49%）、Facebook（45%）及 YouTube（40%），皆在 2022 年呈現微幅成長，使用手機看新聞的比例則成長至 74%。可見網路已成為台灣民眾主要獲取新聞的管道，民眾也經常使用社群平

[306] 2010 年電視廣告量成長率利用 MAA 於 2017 年出版之「2017 媒體白皮書」第五頁數據整理而成。電視廣告量由本研究加總無線電視與有線電視廣告量而成。

臺來獲取與分享新聞[307]。

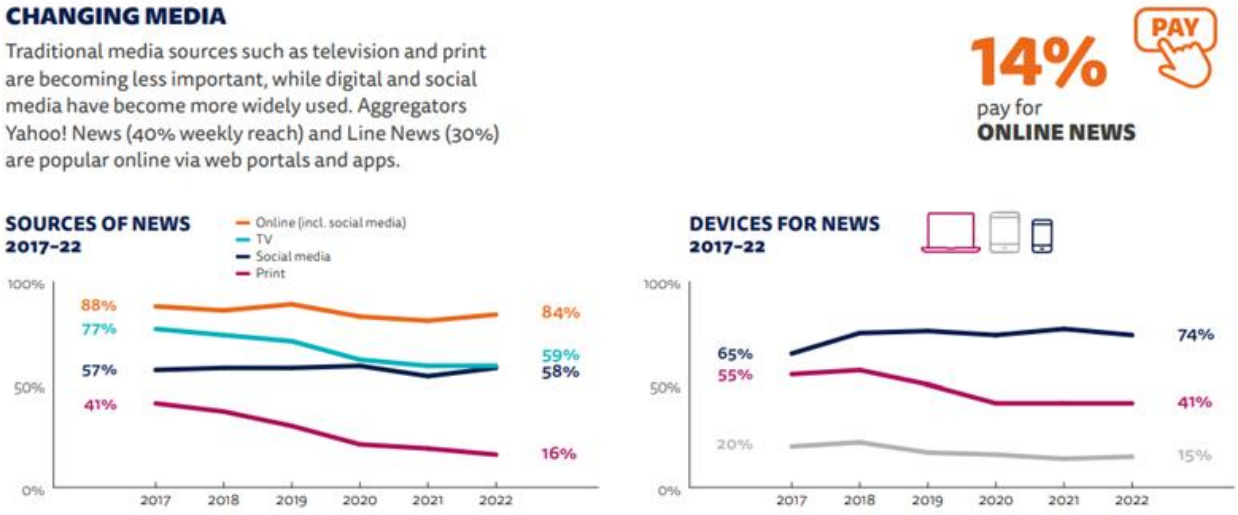


圖 90：2017 年至 2022 年新聞獲取來源及管道變化

資料來源：Digital News Report 2022



圖 91：我國最常使用之社群平臺排行

資料來源：Digital News Report 2022

綜上所述，數位廣告投放和網路瀏覽新聞都成為主要趨勢，社群平臺也越顯重要，影響廣電新聞媒體的業務做法，也影響其新聞產製和發布方式。例如，提供廣告主電視廣告和數位廣告結合的方案；做衝高流量的網路新聞；將新聞上傳社群平臺，增加與網路使用者的互動，或藉此增加流量賺取廣告分潤費用。

307 Nic Newman et al., *supra* note 266.

二、以數位轉型因應電視廣告與觀眾之流失

在廣告主和觀眾紛紛離開電視、轉而擁抱數位的環境中，廣電新聞媒體的因應之道就是數位轉型策略，以數位內容來服務網路使用者，以維持品牌能見度、或彌補電視廣告收入之損失，或積極進軍數位市場。

較保守的業者以數位轉型來維持其品牌在數位環境中的曝光，積極的業者則有更強的企圖，不僅將廣告業務拓展至數位領域，也在其新聞網站上放更多內容、利用新聞網做更多的專案、置入、內容行銷。本研究調查顯示，積極型業者都是營收規模較大的業者，較能承受風險，較早啟動數位轉型。其數位轉型的方法，主要是成立新媒體部（或網路新聞部）、建置新聞網站、設立獨立於電視新聞頻道的編採團隊。除了將原本新聞台的內容上傳到新聞網站之外，編採團隊還另外產製大量數位內容（包含原生內容或編輯其他的網路內容），換取流量和廣告收益；或化身為廣告內容製作公司，爭取更多專案，在數位市場上獲得更多收益。

就如廣告代理商 A 所指出的：

> 這幾年來其實包括新聞網站，包括新聞臺，其實它已經變成一個很大的廣告內容製作公司。（廣告代理商 A）

積極型業者在新聞產製之外，也成為兼負廣告內容製作的部門，提供廣告主電視廣告的曝光，也有新媒體的觸及策略，甚至幫廣告主一手包辦廣告內容的製作。也有廣電新聞業者強調其提供給廣告主的是 total solution，電視廣告和數位廣告方案一應俱全。積極型業者也針對各種數位平臺特性擬定策略，例如，針對社群平臺有社群經營策略，針對影音平臺有影音策略。

保守型業者的營收規模較小，風險承受度較低，較無餘裕發展數位內容。過去考量到電視內容上網可能影響收視率和電視廣告，對數位轉型有所疑慮，近年來則因為趨勢所致，不得不加入數位轉型的行列。其數位轉型主要表現在 YouTube 與 Meta 等數位平臺的使用上，最常見的是一源多用的策略（同一套內容剪成不同長度版本，例如完整版節目，或將節目分成不同單元，或推出精華篇，放在 YouTube 或 Facebook 上）。大部分的廣電新聞業者都屬於這類型，也因營收規模較小，更容易受到數位平臺不透明演算法或推薦機制調整的影響，造成其經濟損失，因此更會服膺數位平臺的規則。

另有業者在數位領域的資源投入介於積極型與保守型之間，雖重視即時網路新聞，「先網後視」，但網路新聞部並沒有跑線記者，主要人力是編輯。

三、與數位平臺之「夥伴關係」不對等

本研究亦發現，在現今數位平臺時代中，所有廣電新聞業者和數位平臺都是夥伴關係，新聞媒體需要數位平臺為其宣傳、維持其品牌曝光、或導流至其網站、或與數位平臺分潤。而數位平臺則需要新聞業者提供新聞內容來吸引使用者到數位平臺上瀏覽，以維持其三邊市場[308]的運作。

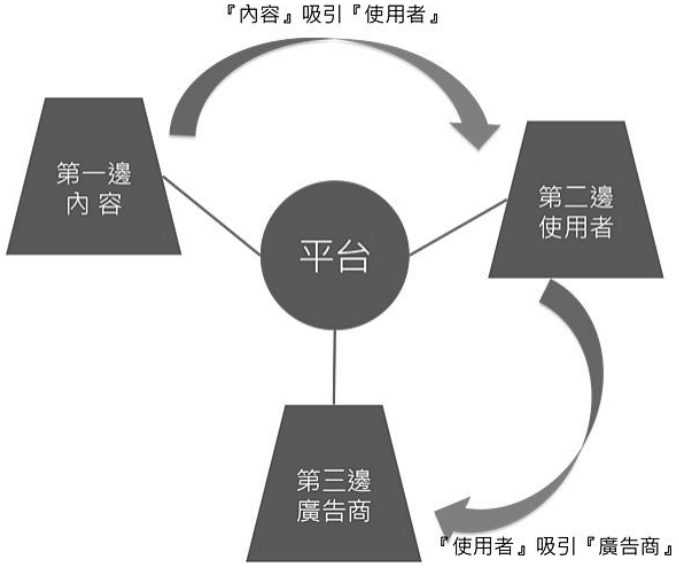


圖 92：三邊市場示意圖
資料來源：陳威如、余卓軒[309]

在這樣的結構中，新聞的品質被嚴重忽視。這有兩層意義，第一、對數位平臺而言，廣電新聞媒體的新聞和一般網路內容無異，都只是帶來流量的商品。第二，數位平臺並不在乎新聞的本質與價值，只要廣電新聞業者上傳

[308] 雙邊或多邊市場為平臺商業模式缺一不可的成長引擎組件，典型平臺企業連結兩個不同的群體（或稱為「邊」），即平臺基本構成元素基本是由雙邊（如買家及賣家）所組成，而有一種特殊的「三邊模式」平臺，即共有三個邊：「內容提供者」、「閱讀者」與「廣告主」，去掉任一個「邊」則將使平臺無法繼續經營，而此三邊之吸引力模式，乃依照「內容提供者」吸引「閱讀者」、「閱讀者」吸引「廣告者」之模式運作。參見陳威如、余卓軒，平台革命：席捲全球社交、購物、遊戲、媒體的商業模式創新，商周出版，頁 50-55（2013）。

[309] 同上註。

平臺的內容不違反數位平臺的規範，是新聞或業配或置入都無所謂。

因此，本研究參考 2021 年 4 月 12 日與 2021 年 8 月 31 日兩場產官學界諮詢會議的討論[310]，並綜整對業者（包括廣電新聞業者、平臺業者、網路新聞媒體業者、廣告代理商與相關公協會）的深度訪談結果，歸納出廣電新聞媒體和數位平臺之間確實處於不對等的夥伴關係之下[311]。

[310] 2021 年 4 月 12 日的諮詢會議由公平會主辦，2021 年 8 月 31 日的產學界諮詢會議由國家通訊傳播委員會主辦，會議主題是數位平臺與廣電新聞媒體議價。

[311] 詳參第四章第二節之經濟面的影響分析。

第三節　新聞媒體各方面功能受數位平臺之影響分析

數位平臺對新聞媒體的影響展現在廣告營收、經營管理、內容取材、專業品質與媒體角色等面向，其衝擊是全面性。從第二章的各國發展趨勢分析、以及第三章我國廣電新聞媒體的數位轉型及後續的學者專家座談資料等都可看到，數位平臺對報紙、雜誌等平面媒體的衝擊，遠遠大於廣電新聞媒體。

例如美國北卡羅來納大學的研究顯示，各地區的報紙數量急遽消失，甚至有數千家地方報紙在 2020 年完全消失，成為「新聞沙漠」（news deserts）；近兩年約有 300 家報紙關門停止銷售，6,000 位新聞從業人員失業[312]；英國的調查也是傳統印刷報紙受到的衝擊遠大於廣播與電視新聞媒體[313]。法國的經濟學家 Julia Cagé 提出許多統計數字來說明媒體廣告收入的變化，以及讀者如何因為數位平臺興起而消失的分析，也都顯示廣電新聞媒體的營收狀況並沒有印刷媒體的衝擊巨大，甚至影響不大[314]。

一、對新聞媒體多元性及專業表現之影響分析

再者，與會的專家也表示，廣電新聞媒體為了營運，只能迎合數位平臺、迎合演算法，追求點閱率、流量，所以傾向於通俗、煽情、刺激、聳動，形成釣魚標題氾濫，新聞同溫層化、碎片化、資訊偏食等負面效果，影響公共性。另外，因為媒體營收減少，所以降低成本，減少人力，造成內容品質降低，以及新聞置入性行銷嚴重等問題。

數位平臺的興起，訴求新聞形式的多元化，不再僅是過去的文字、圖片，而是需要以影音來呈現時，新聞業者認為以目前大環境期待的新聞形式，也墊高新聞製作的成本，也因此對於從數位平臺拿回的分潤也變得更加敏感。

> 另外一個很大的問題，現在其實每一家媒體都開始要朝向影音，可是在 YouTube 1 萬個觀看可能才多少錢，那個錢你看了以後大概都會覺得很少。（網路新聞媒體 B）

312 PENELOPE MUSE ABERNATHY, *supra* note 147.

313 Mediatique, *supra* note 182.

314 *See* JULIA CAGÉ, SAVING THE MEDIA: CAPITALISM, CROWDFUNDING AND DEMOCRACY, Translated by Arthur Goldhammer. MA, Cambridge: Harvard University Press (2016).

如同輔仁大學陳順孝老師所言：「[新聞業者]必須想辦法去猜演算法現在怎麼變，會失去那個主體性。」台灣人工智慧發展基金會內容執行長黃兆徽的觀察：「……所以賣新聞好像變成是一個最可靠，最好賣、最容易操作的方式，所以現在的新聞置入真的非常嚴重……電視台 SOT 一則一分半鐘可能十幾萬，這其實業界大家都知道……賣新聞絕對會影響新聞價值的判斷」。

數位平臺影響廣電新聞媒體在製播新聞的獨立性、自主性、專業性、多元性、公益性，進而影響民主政治發展等非直接關乎經濟的議題，才是最重要的關鍵。

而在內容的部份，數位平臺的便利性和特性，似乎也改變了新聞媒體的內容呈現。例如，過去在專業中強調的客觀公正，在現今報導中開始夾敘夾議。

> [年輕媒體從業人員]就開始在搜尋，有人在 FB 曾經上傳什麼樣的內容，YouTube 上做過什麼，可能網紅做過甚麼？就開始來一個大拼盤，你說他是假的嗎？看來也不是因為每一段都有人說，也都是有畫面，也是有身歷其境，他們會做成新聞大拼盤，數位媒體的確對於傳統媒體的製作帶來很大影響，可以夾敘夾議，過去傳統新聞媒體的教育當中，你需要公正、平衡，其實在新的媒體時代它未必要存在，而且更可能大量的綜藝化、視覺化、效果化，音樂、動畫或效果會在新聞產製過程中出現。（公協會 B）

二、對新聞媒體之促進公共參與及民主監督機制之影響分析

數位平臺的運作規則，也致使在新聞實務操作上帶來改變，以及許多不實資訊、內容農場訊息為了騙取流量而廣為流傳。王維菁、蕭維傑的研究[315]即指出，媒體為了爭取「被看見」的機會，會試圖建立短暫的成功模式，以維持流量、換取廣告營收。但因此對新聞組織、市場和新聞產品產生矛盾。劉昌德的研究[316]也指出，新聞媒體的社群媒體編輯挑選新聞及選取重點時，會傾向用生活化的留言與使用者交流和討論，重視彼此間的情感互動，以及帶有行銷取向。同時避免對爭議事件表態，這些小編的經營方式，意謂著社群媒體和通訊軟體轉變了傳統新聞的專業角色，成為新型態的「小編新聞學」。

而根據問卷調查結果發現，58.2%的民眾認為內容農場訊息會影響事實判斷，亦有 50.6%的民眾表示內容農場將使自身產生錯誤價值觀或觀念。而 67.7%的民眾認為假訊息會影響自身對事實判斷，58.6%民眾亦認為會使自身產生錯誤價值觀或觀念；消費者焦點團體訪談之與談者，大多也表示曾誤以為家人或朋友傳來的假訊息資訊是真的。同樣顯示出假訊息問題的重要性。

此外，數位平臺的介入，儘管不一定是直接，仍大幅度地促成新聞產製過程的改變，而促成這項改變的關鍵，可能是新聞傳遞速度的改變。新聞傳遞速度的改變，讓新聞從業人員在發布新聞時必須要不落人後，爭取網路搜尋結果的排名。而在時間壓力之下，首先被壓縮的，往往是新聞內容查實的時間。

> 因為數位讓整個產製的流程跟方式有天翻地轉的改變，包含對記者的定義、編輯的定義，特別剛剛提到假訊息、不實資訊、消息來源確認，這個挑戰又更大，因為是以分、秒計算的方式追著跑，所以很早期就已經開始有蘋果被即時狀態追著跑的壓力，這個東西已經被落實到每一個新聞媒體從業人員，這個壓力就非常巨大，你只要晚一秒鐘，在數位平臺上你就是比別人晚，你的搜尋 ranking 就放到後面去了，可是又想到底我要不要發，這是不是 100%完全正確的消息？

[315] 蕭維傑、王維菁，動態消息演算法、能見度、與新聞經營：以 Facebook 平台為例，資訊社會研究，第 34 期，頁 63-104（2018）。

[316] 劉昌德，小編新聞學：社群媒體與通訊軟體如何轉化新聞專業，新聞學研究，第 142 期，頁 1-58（2020）。

別家已經說真的是一回事，你到底可不可以發，這個東西其實會產生蠻巨大的影響。（公協會 B）

三、新聞部門的媒體功能與結構轉型

在數位化環境之影響下，新聞部門的結構和角色也因而轉變。以廣電業者 K 為例，其因應策略係透過投資成立新公司，再移撥原屬於新聞部門之新媒體小組，由該小組專門負責數位整合行銷與數據分析等相關業務。在此一模式之下，新聞部門成為單純的內容生產單位，專注新聞的採訪與製作，再將文字與影音素材提供予新公司，透過新公司加值變現，新聞因此成為商品化的素材來源。

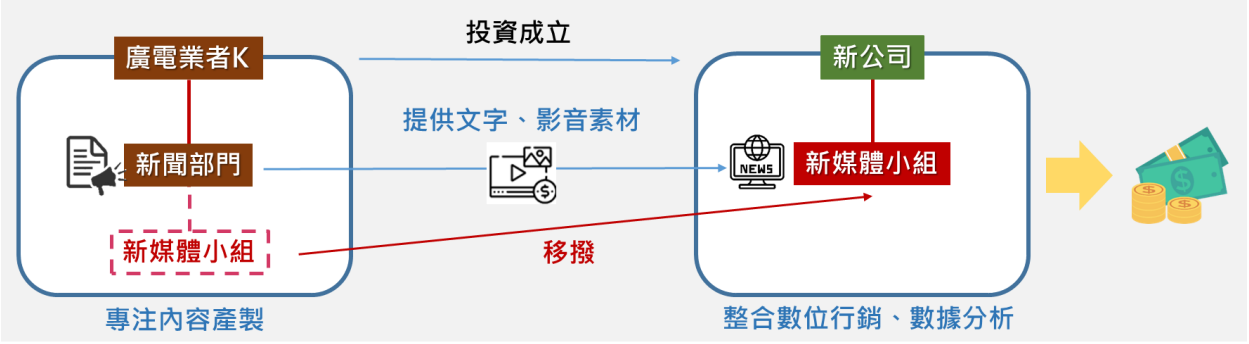


圖 93：新聞部門之結構轉型示意

資料來源：本研究整理繪製

自表面觀之，新媒體小組的移撥與改組後的任務劃分似乎還給新聞部門不受數位平臺干擾的空間，但實質上，在此一分工系統下，新聞反而變成任由數位行銷與廣告市場肆意使用的利潤導向系統。新聞記者不再對自己採訪的新聞內容擁有主控權，閱聽眾則成為商品消費者。

換句話說，新聞記者不再對自己採訪的內容擁有主控權是肇因於市場結構的轉變。媒體組織在愈來愈競爭的環境中，為了爭取生存商業利益，不得不將新聞商品化，因應不同數位平臺的特性，把記者採訪的新聞加以剪裁成不同呈現形式的內容予以播出，而記者無置喙之餘地。

此等危機在於，新聞產業若臣服於數位平臺的經濟法則，其沉淪不是單一產業的衰亡，長久以往將喪失新聞服務公共價值嚴肅精神，更會影響到整體社會文化的傳播，進一步恐嚴重影響民主政治之發展。

早期雖曾出現新聞記者向新聞組織要求新聞應該如何呈現與露出，但在數位平臺主宰傳播影響力的當代社會，唯有調整數位平臺對社會的操控權力，以及加重平臺之問責，才有可能讓記者奪回對新聞的掌控權。

四、與數位平臺之關聯性分析

現今論及數位平臺對新聞產業[317]產生的外部性影響可分為產業內部影響（如：產製、內容與文化等）以及結構性影響（如：收入來源與社會信任度等）兩方面。承上所述，數位平臺對於新聞業不僅產生產業內部的組織變革，如配合演算法邏輯產製相應內容等；更進一步造成營利結構上的毀壞，既有的廣告收入模式不再能夠維持內容平衡，反而加深新聞產業對於數位平臺的依賴程度。然而，欲例證其二者間之因果關係需有強大之實證基礎，本研究於此先以爬梳國際文獻作為佐證，合先敘明。

（一）產業內部影響

傳播學者 Nielsen 及 Ganter 指出[318]，新聞媒體在應對數位平臺的互動有兩點特色：短期來看，新聞媒體會不斷自我規訓以追求在數位平臺上的流量獲利機會；長期而言，新聞媒體也會產生過度依賴平臺的擔憂，進而做出相對應的策略調整。

研究表明，數位平臺為新聞媒體在拓展受眾上提供新契機，因此新聞媒體會調整內部組織進行數位化改造，雖然新聞媒體會進一步開發與改善自家新聞網站，但由於網站的導流仍然需要倚靠數位平臺，多數網路流量仍集中在數位平臺，是仍將數位平臺經營視為核心業務，甚至迎合數位平臺的演算法偏好，深怕錯過熱門話題所帶來的流量機會。但與此同時，新聞媒體也意識到與數位平臺的合作模式中伴隨著危及組織生存的風險，包括：失去對編輯身分的控制（人們接觸內容的方式越來越受到平臺演算法影響）、對於受眾數據的掌握度（受眾數據只有平臺能夠取得）和營利收入（數位平臺幾

[317] 此處並不單指廣電新聞媒體，而係綜觀數位平臺對整體新聞產業造成之外部性影響分析。

[318] *See* Rasmus Kleis Nielsen & Sarah Anne Ganter, *Dealing with digital intermediaries: A case study of the relations between publishers and platforms*, 20(4) NEW MEDIA & SOCIETY 1600-1617(2018).

乎壟斷數位廣告收入）等[319]。

另外在 Robert Seamans & Feng Zhub 的研究[320]當中，其觀察當數位分類廣告供應商 Craigslist 進入報紙市場後對於報紙產業之影響。研究表明，面對數位廣告供應商的競爭下，在讀者異質性較低的市場中，新聞業者會傾向採用降低製作成本的方式來因應競爭環境；在讀者異質性較高的市場中，則會傾向以重新定位的方式來因應。置換到以個性化為中心的平臺生態系統中來看，在平臺上的新聞媒體所接觸到的是由演算法推薦而來的相同受眾，而在分眾化的時代中，為了獲得最大利益，新聞媒體便會傾向以降低成本的方式來產製符合受眾喜好的內容，長久以往將不利於多元內容與在地報導的存續[321]。

此外，比較媒體研究學者 van Dijck 表示，數位平臺的出現對新聞內容的影響可以視為拆分（unbundling）與再綑綁（rebundling）的過程，首先是網際網路的開放性讓過往綑綁販售的新聞內容必須拆分販售（unbundling），讓內容以分散、獨立的形式存在於數位市場中各自競爭，競爭的依據則是在於內容本身的經濟價值決定，導致新聞市場中充斥大量商業導向的、淺碟化的內容[322]。

整體而言，在過往，新聞媒體掌握資訊傳播的內容與渠道，然而隨著新聞內容移轉到數位平臺上後，新聞媒體便失去對傳播渠道之掌控權，而新聞內容也逐漸趨向同質化與碎片化，故而現今新聞媒體業者而言，陷入倚賴數位平臺和流量、與捍衛自身新聞品質及價值之掙扎困境，此與本研究前開之產業調查、消費者意見調查之結果與論點相符。

（二）營利結構影響

數位平臺扮演新聞彙集（news aggregator）的角色，將各種不同來源的新聞彙整於平臺上，成為新聞的中心節點，並且透過演算法重新編排聚合新聞，使得新聞媒體越來越失去對於新聞內容分發、編排和策略經營的控制

---

319 *Id*.

320 Robert Seamans & Feng Zhu, *Repositioning and Cost-Cutting: The Impact of Competition on Platform Strategies*, 2(2) STRATEGY SCIENCE 83-99(2017).

321 *Id*.

322 JOSÉ VAN DIJCK, THOMAS POELL & MARTIJN DE WAAL, THE PLATFORM SOCIETY 61 (2018).

[323]。在 2012 年，美國和歐洲僅有少部分的網路用戶使用社群媒體作為新聞來源[324]；到了 2016 年，根據路透新聞學研究所（Reuters Institute）調查顯示，美國和歐洲有 46%的人口使用社群媒體作為主要的新聞來源。並且兩大數位平臺 Google 和 Facebook（Meta）即囊括 60%的數位廣告收入[325]，顯示新聞媒體在數位環境中的競爭困境漸生。

傳播政治經濟學者 Pickard 指出，Facebook（Meta）的壟斷權力正以各種方式破壞了民主社會賴以維生的新聞與訊息系統完整性。特別是針對數位平臺所致之假訊息與廣告收入來源兩層面影響：其一，Facebook 利用演算法為數十億用戶進行資訊守門，甚至成為某些國家近用網際網路的主要門戶，在討論假訊息氾濫的歸責上，應責無旁貸。其二，數位廣告又受到 Facebook 與 Google 寡占，使得新聞產業之財政遭受威脅，甚至形成不健康的依賴關係[326]。傳播學者近年研究一致表明，商業新聞媒體對大型數位平臺的依賴程度越來越高，特別是以 Facebook 尤為嚴重。這種不健康的依賴關係會促使新聞編輯與記者在故事取材、內容呈現上依據演算法邏輯進行編制，演算法邏輯則會鼓勵記者產製腥羶色、淺碟化的新聞內容，長期則會導致新聞業的整體受信任度下降、真實資訊難以流通、社會中大量劣質內容充斥等，使新聞產業產生整體崩壞現象[327]。

雖然近年平臺問責已成國際討論主流，積極研擬透過課與數位平臺一定義務等方式，試圖降低其所造成的負面外部性，但學者認為，在現今的討論上大多都忽略了根本的結構性原因，即加速此一現象的商業動機。由於數位平臺的商業模式植基於用戶之參與，並從氾濫的假訊息、仇恨言論等對社會造成負面外部性的現象中獲利，導致 Facebook 等數位平臺根本上並無誘

---

[323] *Id*.

[324] Tom Rosenstiel, *State of the news media 2012: New Devices, Platforms Spur More News Consumption*, Pew Research Center (2012/03/), https://www.pewresearch.org/2012/03/19/state-of-the-news-media-2012/ (last visired Nov. 30, 2022).

[325] *See* Nic Newman & David A. L. Levy, *Reuters Institute Digital News Report 2014: Tracking the Future of News*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism (2014), https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/research/files/Reuters%2520Institute%2520Digital%2520News%2520Report%25202014.pdf.

[326] *See generally* Victor Pickard, *Can Journalism Survive in the Age of Platform Monopolies Confronting Facebook's Negative Externalities*, in: DIGITAL PLATFORM REGULATION: GLOBAL PERSPECTIVES ON INTERNET GOVERNANCE 23-41 (2022).

[327] Alessio Cornia, Annika Sehl, David Levy & Rasmus Kleis Nielsen, *Private sector news, social media distribution, and algorithm change*, Oxford:Reuters Institute (2018), https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/private-sector-news-social-media-distribution-and-algorithm-change (last visited Nov. 25, 2022).

因解決上述問題，也突顯出必須進行結構性改革的必要性[328]。

數位平臺迄今之所以能置身於現有問責體系之外，學者進一步認為主要原因在於平臺援引了言論自由相關的權利為其進行辯護[329]。以美國為例，Meta 創辦人 Mark Zuckerberg 曾在演講中提到，Facebook 近年的首要任務是確保人民的意見言論，並在後續辯論中不斷重申憲法第一修正案所揭示的言論自由精神[330]。對此，學者表示[331]，Facebook 的說法反映了自由民主語境下的常見矛盾。在過往，從《憲法增修條文》第 1 條絕對主義（First Amendment absolutism）到公共領域的分析，以及自由主義與其支持者的論述中，往往忽略了既有的結構不平等，簡易地將思想市場假設為一個公平的競爭環境，並且通常將思想市場與資本市場相互比較。但是，市場本身是一種人為的創造，在廣告利潤的驅動下，它經常審查甚或扭曲言論的表達。舉例而言，現行的平臺商業模式中，後臺會依據使用者行為將使用者區分為不同群體，並用特定的廣告監視和鎖定使用，使得某些訊息或新聞被特定族群看見或不被特定族群看見。

這種固有的矛盾極少被指認出來，使得數位平臺業者的營利動機常常與更高層次的自由民主利益混為一談。再加上，媒體的意識形態體系中，長期過於著重於《憲法增修條文》第 1 條的消極自由觀點，使得數位平臺業者能夠利用消極自由的自由主義特色，將其作為擋箭牌，以轉移以公共利益為目的的法規和對替代性媒體的投資。

美國憲法學者 Jack Balkin 也指出，現今隨著商業模式的發展，言論自由的威脅從過往的二元理論逐漸發展為多元流模式，過往的言論自由理論所要防範的主要來自於國家的侵害，但在現今的平臺社會中，對於言論自由產生威脅的不僅來自於國家，更擴及到各式不同的網路中介服務提供者，因網路中介服務提供者實質上提供了人民賴以為生的數位基礎設施，可透過限制人民使用數位基礎設施（也即平臺服務）的方式來達到控制之效[332]。

---

328 Victor Pickard, *supra* note 326.

329 *Id*.

330 Cecilia Kang & Mike Isaac, Defiant Zuckerberg says Facebook won't police political speech, New York Times (2019/10/21), https://www.nytimes.com/2019/10/17/business/zuckerberg-facebook-free-speech.html (last visited Nov. 27, 2022).

331 Victor Pickard, *supra* note 326.

332 *See generally* Jack M. Balkin, *Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and*

有鑑於此，Jack Balkin 認為，國家可基於以下理由對網路中介服務提供者進行規範而不違背《憲法增修條文》第 1 條之精神。理由在於，網路中介服務實質上為資訊受託人（Information Fiduciaries）的角色，政府可以對資訊受託人如何蒐集、使用和出售信託關係中所獲得的用戶資訊實施合理的監管，因為信託關係涉及權力、資訊和透明度的不對稱，用戶不具備充分的條件來理解和監督受託人的運作，因此，國家得介入要求資訊受託人應保護使用者之資訊，並課與一定程度上的義務。此種資訊受託人的角色最典型的例子為醫生和律師，兩者都蒐集了大量的客戶個人訊息，而客戶揭露敏感資訊是源於他們需要其所提供的服務，兩者進而產生信託關係[333]。

而上開論述亦與本研究前開章節所彙整之整體產業發展與受數位平臺影響之論點環環相扣，數位平臺基於網路效應等特性及作為中介角色，串連新聞媒體業者與消費者，不可諱言其確實在幫助新聞媒體業者觸及消費者方面頗有助益，然而新聞業者日漸倚賴數位平臺而配合其營運政策，也導致產業調查中業者一再論及百思不得其解之數位平臺不透明的演算法及分潤機制，甚至無完善之溝通管道，進而形成不公平產業環境之惡性循環，如何正視問題所在並予以適當介入而改善既有產業現況，即為後續法制政策首重之目標。

New School Speech Regulation, UC Davis Law Review (2018 Forthcoming), Yale Law School, Public Law Research Paper No. 615, *available at* SSRN: https://ssrn.com/abstract=3038939.

333 *Id*.

第四節　改善廣電新聞產業生態之多方協力觀點

一、廣電新聞媒體對政府之呼籲

（一）應與數位平臺構築良好順暢之溝通管道

幾乎所有的廣電媒體業者都指出，在與數位平臺溝通的過程中（以跨國數位平臺 Google 和 Meta 為主），並不是太順暢，常常會投訴無門。例如最常被提及、影響廣電業者收入的 YouTube 黃標制度；一旦新聞被標為黃標後，即無法營利，影響收益甚鉅，但卻無法和跨國數位平臺有效的溝通，造成經營上很大的困擾。再者，廣電業者也反映演算法和分潤機制的不透明，影響到廣電媒體的經營。廣電媒體希望數位平臺能更充份的揭露資訊、相關機制透明化。整體而言，廣電媒體業者認為跨國數位平臺仍需要遵守當地規範，因此政府若能出面協助建立廣電業者和數位平臺的溝通管道，亦能為媒體產業帶來幫助。

（二）政府應代表業者與數位平臺協商

數位平臺和廣電媒體業者一直存在著對新聞授權費的認知差異，因此雙方在此議題上的想法差距甚遠，廣電媒體業者對於數位平臺的分潤機制也有一些意見。誠如在第二章提及的法國、澳洲、英國等國家，公部門都有對目前不公平的競爭環境，做出不同程度的回應，因此廣電媒體業者表示希望能透過政府整合業界意見，並由政府進一步代表業者和數位平臺協商，為廣電媒體業者爭取到合理的權益，對此議題必然能創造雙贏的局面。

（三）建立數位平臺廣告規範暨管理制度

數位平臺充斥著盜版和詐騙，對於廣電媒體是極為困擾的問題。一方面侵害廣電業者權利，另一方面則造成民眾受害，造成廣電業者聲譽受損。台北市報業商業同業公會、台灣數位媒體應用暨行銷協會、中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會、台北市媒體服務代理商協會（MAA）曾於 2021 年共同發表聲明指出，台灣 2020 年數位廣告量達 482.56 億元，但受盜版、內容農場影響，及 Google、Meta 廣告分潤問題，最後媒體分不到 50 億元，損

失慘重[334]。詐騙問題也是不勝枚舉，例如根據台中市法制局 2021 年上半年的統計，就發現高達七成五的詐騙案件是消費者在臉書平臺看到一頁式網站購買而受騙[335]；此外，《財訊》社長謝金河也在其個人社群媒體不斷呼籲 LINE 和 Facebook 必須正視這個嚴重問題，太多詐騙案例是利用他的名聲騙取民眾投資，且大部份都是發生在數位平臺[336]。有鑑於此，廣電業者認為政府應建立相關規範，既然電視廣告有相關規範，數位平臺廣告也應要有相對應的規範，否則這些問題持續發生，永無解決之日。

二、民間團體參與之角色與作為

根據本研究之調查與訪談，數位平臺上之新聞喪失正確性的重要原因，與數位平臺之營運模式及演算法之運作不無關係，由實證及消費者經驗也顯示，大型數位平臺也是當代傳散不實訊息最主要之傳播管道。

許多媒體的經營者為求取生存，紛紛透過數位平臺觸及閱聽大眾，造成求快速、求流量之取向，更是出現三器新聞、小編新聞等吸引眼球之聳動標題，惡性循環下導致新聞品質難以維持，甚至讓新聞「商品化」，然而事實為正確報導之礎石[337]，或可加入民間團體之力量，導正數位新聞之現況。

根據優質新聞發展協會於 2021 年 5 月出刊的研究報告《台灣如何對抗不實資訊——跨部門合作模式分析》[338]，即指出民間團體在防制不實訊息的不同階段，扮演多重角色：倡儀者、執行者、培力者與監督者。

倡議者的角色多出現在政府尚未因應不實資訊對策之前，台灣媒體觀

---

[334] 陳怡文，數位廣告 482 億元大餅遭盜版網站、谷歌等瓜分　4 大媒體公協會籲立法合理分潤，蘋果日報（2021/10/05），https://www.appledaily.com.tw/life/20211005/7UIHPCOHI5HXXAT5VVKMG6KZIA?utm_campaign=twad_article_share&utm_medium=social&utm_source=facebook&utm_content=share_link（最後瀏覽日：2022 年 7 月 15 日）。

[335] 蘇金鳳，一頁式購物糾紛　中市法制局：臉書佔 75％，自由時報（2021/08/01），https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3623650（最後瀏覽日：2022 年 7 月 15 日）。

[336] 民視新聞網，主婦加「謝金河」LINE 群組被騙 350 萬　老謝痛斥：全都假的招搖撞騙，快新聞（2022.6.14），https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/2022614W0232（最後瀏覽日：2022 年 7 月 15 日）。

[337] 胡元輝，事實是正確報導的礎石：台灣事實查核中心的經驗與反思，NCC NEWS，第 14 卷第 4 期（2020），https://nccnews.com.tw/202008/ch2.html（最後瀏覽日：2022 年 11 月 17 日）。

[338] 參見洪貞玲、羅世宏、胡元輝，台灣如何對抗不實資訊——跨部門合作模式分析，優質新聞發展協會（2021）。

察教育基金會、優質新聞發展協會、卓越新聞獎基金會與 g0v 等民間團體多以呼籲或提出建言方式，希望政府和數位平臺能重視議題。之後許多民間團體亦投入相關工具的開發和執行事實查核角色，例如 g0v 零時政府的「新聞小幫手」、台灣事實查核中心、蘭姆酒吐司、MyGoPen、Cofacts、華視打假特攻隊等非營利組織、商業公司或媒體都有投入事實查核工作。在政府開始研議和執行不實資訊相關政策後，民間團體投入的強度亦增強，不僅只是工具的開發，也開始規劃公民培力的工作坊和出版相關書籍，因此在這個階段為培力者的角色。例如優質新聞發展協會、台灣媒體觀察教育基金會等公民團體，自 2016 年起即開始推動不實資訊相關議題的公開討論，提升台灣社會重視該議題的程度。台灣事實查核中心亦從 2019 年起在台灣各地舉辦事實查核工作坊，邀請國外事實查核專家來台和交流，其中包括與 Google 兩度合作舉辦深度事實查核培訓營。在此積極角色之外，對於政府所提出的防制不實資訊對策，為避免過度管制而引起侵犯言論自由的可能，也會適時提醒和監督政府，需要先和社會做充份的溝通，才不致於落入更多紛爭，例如台灣媒體觀察教育基金會和台灣人權促進會都有發表聲明，表達對相關議題的關切[339]。

（一）事實查核組織

自前述的「新聞小幫手」於 2013 年開始成立以來，我國事實查核組織和相關計畫即陸續成立，例如「台灣事實查核中心」（Taiwan FactCheck Center, TFC）、「真的假的 Cofacts」、「美玉姨」、「MyGoPen」及「蘭姆酒吐司」等，視其目的和功能而有不同的編制與定位 （如下表）。

表 34：台灣民間社會在防制不實訊息不同階段中扮演的多重角色

角色	主要作為	具代表性的公民團體/計畫
倡議者	以參與政府機構諮詢會議和投書撰文等方式，呼籲政府重視假訊息課題，並制定符合民主原則的因應對策。	台灣媒體觀察教育基金會、優質新聞發展協會、卓越新聞獎基金會與 g0v 等公民團體。
執行者	實際投入破解假訊息的工作，	台灣事實查核中心、蘭姆酒

339 同上註。

	成為事實查核與揭露不實訊息的核心力量。	吐司、MyGoPen、Cofacts、華視打假特攻隊等公民團體、商業公司或媒體。
培力者	投入數位素養的培力工作，針對公眾、教師、學生、專業媒體工作者等群體舉辦各類型工作坊，製作辨識假訊息的影片，出版破解假訊息的書籍、手冊，參與並支援政府機構推動與各級學校的媒體素養教育。	優質新聞發展協會、台灣媒體觀察教育基金會、台灣事實查核中心、假新聞清潔劑等公民團體。
監督者	就政府所研議或制訂的假訊息因應措施或政策進行監督並提出建言。	台灣媒體觀察教育基金會、台灣人權促進會、媒體改造學社等公民團體。

資料來源：洪貞玲等[340]

其中台灣事實查核中心和 MyGoPen 亦獲得國際查核聯盟（IFCN）認證的第三方事實查核組織。以台灣事實查核中心為例，其自 2018 年成立以來，除了基本的事實查核報告已累積 2,100 多則，也積極地舉辦工作坊（以 2021 年為例，舉辦達 20 場的工作坊）、培力民眾和新聞工作者、和數位平臺合作、和其他事實查核組織協力參與 2020 年總統大選辯論的即時查核等。而關於和數位平臺的合作面向，以 Meta 和 Google 為例，如在 2019 年 6 月 19 日，Meta 宣布台灣事實查核中心成為 Meta 在台灣的第一個，也是全球第 54 個第三方事實查核合作伙伴。在這個合作模式下，台灣事實查核中心會查核 Facebook 上的文章，並對於內容準確性給予評價，只要一經事實查證機構查核為不實內容，則該內容在動態消息中出現的次數會降低，避免其擴散流傳。

另外，台灣事實查核中心也和 Google 合作，於 2021 年承接「台灣媒體素養計畫」，串連起社團法人社區大學全國促進會、假新聞清潔劑、台灣媒

[340] 同上註，頁 42-43。

體觀察教育基金會、優質新聞發展協會、MyGoPen、政大傳播學院媒體素養研究室等夥伴，希冀透過 600 場以上的工作坊、研習營、課程、演講及推廣活動等，訓練 700 位以上的培訓人員，協助 23,000 位以上的學員提高媒體素養和判讀不實資訊的「抵抗力」。另外近 2 年也舉辦調查與事實查核工作坊，邀請實務工作者、社區工作者、學者和高中生一起努力遏制不實資訊的媒體素養。

基此，本研究認為可藉由促使數位平臺、新聞媒體業者與該等事實查核組織共同合作，相信對於新聞品質之提升有所助益，更能保障閱聽人之權益，甚至維持民主社會之穩定。

（二）產業自律合作策略

台北市電腦商業同業公會（Taipei Computer Association, TCA）於 2019 年 6 月和 Meta（Facebook）、Google、LINE、Yahoo 奇摩及批踢踢實業坊（PTT）五大主要網路和社群平臺，共同發布《不實訊息防制業者自律實踐準則》，立基於「持續投資於科技技術，建立不實訊息機制與相關防護」、「持續提升廣告透明與管理」、「與第三方單位及政府合作，建立和維護獨立、透明、公正的監督機制」以及「透過數位素養及媒體識讀相關訓練，協助提升民眾識別不實訊息之能力」等四大面向，訂定 13 項具體的實踐準則，期以透過業者自身技術和產品，達成自律[341]。

而上開我國業者發布之《不實訊息防制業者自律實踐準則》乃參考歐盟於 2018 年 10 月推動之全球第一份業者自律公約（EU Code of Practice on Disinformation）[342]。對此，學者胡元輝表示，網路及社群平臺業者相較於政府介入立法管制，更傾向採業者自律，因面對假訊息相關問題時，政府常處於言論自由侵害與假訊息損害控管的兩難，故多數民主國家多遵循「自律優先於法律」原則，不輕易啟動法律程序。惟其認為，相較於歐盟所公布之自律公約，我國業者發布之《不實訊息防制業者自律實踐準則》過於「虛弱」且「含糊」，是否能達成業者自律之目的，仍有觀察之空間[343]。亦有論者表

[341] TCA、Meta、Google、LINE、Yahoo 及 PTT，不實訊息防制業者自律實踐準則，https://www.tahr.org.tw/sites/default/files/u87/190621_disinformation_code_of_practice_taiwan.pdf。

[342] European Commission, Code of Practice on Disinformation, Shaping Europe's digital future (2018/09/26), https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/code-practice-disinformation (last visited Feb. 15, 2023).

[343] 胡元輝，台灣網路平台自律打假訊息，真能符合社會期待？，卓越新聞電子報（2019/07/25），

示該自律準則並未承諾網路及社群平臺業者會對內容審查機制為公開說明或提供使內容審查機制具公信力的配套機制，且自律準則之內容僅提及與政府相關單位建立對話，未承諾會進行多方溝通，甚至對自律成效之描述過度簡略，並未說明評估標準等，恐衍生網路及社群平臺業者為證明其有落實自律準則，而有侵害言論自由之虞[344]。

不過對於該準則之討論多集中於 2019 年，未見持續性之相關討論與更新，無法確切知悉至今的實施成效，或許應如學者胡元輝所言，可借鏡先前歐盟於 2018 年 10 月推動之業者自律公約之相關作法，使多方利害關係人共同參與自律準則之實行及監管，以達成自律準則之目的，且當業者自律之成效不如預期時，亦不妨考慮透過立法等方式加以管制[345]。

此外，衛星公會（STBA）亦積極推動自律合作機制，如其將廣電媒體業界自律措施同步提供與「iWIN 網路內容防護機構」（iWIN），透過 iWIN 輔導網路相關媒體業者遵循相關措施[346]。而 iWIN 本身也邀集產官學研及兒少團體等多方利害關係人，召開會議以檢視有害兒少身心健康的網路內容，進而劃定「有害兒少身心健康網路內容防護層級例示框架」，並提出供平臺依循之「五大自律準則」作為營運之參考標準，逐步讓 iWIN 的守護兒少上網安全的能力拓展到跨國平臺[347]。至於實際案例，則如 2022 年與 Meta 合作推出「數位公民群島」網站，邀請網路名人「視網膜及柚子」擔任其中之「辨別不食島」島嶼之島主，以遊戲之方式帶領民眾學習如何辨別不實資訊，以達到推廣資訊識別及提高民眾之數位素養之目的[348]。

---

https://opinion.udn.com/opinion/story/12979/3948344（最後瀏覽日：2023 年 2 月 15 日）。

344 何明諠，【投書】防制不實訊息，網路平台自律準則應更透明化，報導者（2019/07/08），https://www.twreporter.org/a/opinion-taiwan-online-platforms-self-regulatory-prevent-disinformation-fake-news（最後瀏覽日：2023 年 2 月 15 日）。

345 胡元輝，平台自律號角響起 監督機制無影無蹤，卓越新聞電子報（2019/07/24），https://www.feja.org.tw/47110（最後瀏覽日：2023 年 2 月 15 日）。

346 財團法人台灣經濟研究院，我國電視報導司法新聞及評論涉及人權保護之政策法規與案例，國家通訊傳播委員會委託研究成果報告，頁 380（2022）。iWIN 2019 兒少網路安全年會 網路素養「心」運動 兒少網安新觀念 STBA 一起為網安努力，衛星電視公會新聞稿，http://www.stba.org.tw/news.aspx?id=20190820135820（最後瀏覽日：2023 年 2 月 15 日）。

347 劉昱均，網路治理環境下 iWIN 網路內容防護機構的蛻變與挑戰，NCC NEWS，第 12 卷第 2 期，頁 2-4（2018）。

348 iWIN 合作亮點，https://i.win.org.tw/annual-report/2022/cooperation.html（最後瀏覽日：2023 年 2 月 2 日）。

三、數位平臺協助建構健全新聞生態相關作為

不論是產業調查結果或是消費者或外部效益座談會之與會者均有提及現今新聞業者高度仰賴數位平臺，而數位平臺應有能力且應可期待其有更加積極之作為。數位平臺對於假新聞的防治，也陸續投入不少資源和具體的作為。本研究以下先就各數位平臺於我國目前提出之相關因應作為予以觀察。

（一）Google

早於 2015 年，Google 即打造並啟動全球性之「Google 新聞實驗室」（Google News Lab），旨在與記者及新聞機構合作，打擊錯誤訊息、加強新聞多樣性、公平性和包容性，並支持數位化轉型之學習培育與創新發展[349]。至 2018 年「Google 新聞倡議計畫」（Google News Initiative）推出後，「Google 新聞實驗室」為倡議計畫所吸納。而自「Google 新聞倡議計畫」推出後，便致力於與新聞產業合作，提供 Google 相關之數位產品工具及資源（如 News Tagging Guide、Google Analytics 等），Google 從過去的嘗試以及與媒體的合作經驗，觀察到媒體的收入穩定程度取決於從讀者方得到的收入，因此想藉由這項挑戰，支持透過提供數位貨幣、訂閱會員模式等創新方式，努力在這個領域推動創新的媒體。期許不論全球性或在地性之新聞媒體均能蓬勃發展[350]。在其子計畫中，台灣媒體參與其中，聯合報成為 GNI APAC Data Lab 計畫的第一位共同主持人。READr 則入選 GNI Design Accelerator 計畫。關鍵評論網、東森新聞和天下雜誌這三家，也在近年獲選 GNI 亞太創新挑戰賽和 GNI YouTube 創新基金的獎項。關鍵評論網和東森新聞都因此在其內容創新和閱聽眾參與有顯著的成長。關鍵評論網增加近 50,000 名訂閱者，東森新聞網也因此投入直播串流，推出直播後一個月內即達成收支平衡。

如前所述，Google 也與台灣事實查核中心合作，舉辦多場工作坊和挹注台灣媒體素養計畫，例如於 2019 年 8 月舉辦三天的《Tackling

[349] Google, Google News Lab, https://newsinitiative.withgoogle.com/resources/google-news-lab/ (last visited Dec. 12, 2022).

[350] Google, A more informed world has always been core to Google's mission, https://newsinitiative.withgoogle.com/about/ (last visited Dec. 12, 2022).

Misinformation 深度事實查核培訓營》，共有近 30 位記者參與，2020 年因為疫情改為線上形式，也吸引近 30 位新聞記者參加。2022 年也贊助事實查核中心舉辦調查與事實查核工作坊，持續深化不實資訊的相關議題的討論和素養。

而近期為因應數位平臺與新聞媒體分潤議題持續發酵，Google 於 2022 年 11 月 3 日舉行「台灣新聞倡議計畫：策略合作夥伴峰會」，主要邀集報章雜誌業者、廣電新聞業者及網路媒體業者一同與會，說明 Google 將推出協助媒體轉型之計畫方案。

據與會人士表示，該計畫方案似屬 Google 原有計畫的擴充版本，主要在於說明其如何協助媒體業者在數位轉型過程中培力，並提供媒體數位課程方案，亦有教學如何透過 Google 數位工具產出新聞等[351]，整體目的僅在於了解新聞媒體之意見。

至 2022 年 12 月，Google 台灣新聞實驗室和台灣事實查核中心舉辦兩梯次的「數位調查私房課」，共有 70 位媒體記者和事實查核記者參與，學習「數位調查」工具與技巧，運用 Google 語法、搜尋社群資源、調查網頁、搜尋影像出處等技巧，找素材、學查證，協助提升和充實媒體實務工作者的數位技能[352]。總之，Google 後續是否會提出其他計畫，仍待觀察。

[351] 潘羿菁，Google 與新聞媒體對話 未觸及設置基金分潤等議題，中央通訊社（2022/11/03），https://tw.news.yahoo.com/news/google%E8%88%87%E6%96%B0%E8%81%9E%E5%AA%92%E9%AB%94%E5%B0%8D%E8%A9%B1-%E6%9C%AA%E8%A7%B8%E5%8F%8A%E8%A8%AD%E7%BD%AE%E5%9F%BA%E9%87%91%E5%88%86%E6%BD%A4%E7%AD%89%E8%AD%B0%E9%A1%8C-122448257.html（最後瀏覽日：2022 年 12 月 12 日）。

[352] 台灣事實查核中心，【事實查核扎根媒體】Google 台灣新聞實驗室 X 查核中心 為媒體打造數位調查私房課，公告與新聞稿（2023/01/09），https://tfc-taiwan.org.tw/articles/8657（最後瀏覽日：2023 年 1 月 11 日）。

（二）Meta

2021 年 8 月，Meta 宣布為第三方事實查證機構夥伴推出加速器計畫，包括台灣事實查核中心等全球 14 家機構入選，幫助查證夥伴培養讀者並建立互動關係，讓查核後的報告與訊息分享給更多閱聽眾，共同遏止不實言論的擴散。台灣事實查核中心等機構也因此參與培訓課程，包括線上工作坊和專家諮詢，也將和各地機構交流、共同研擬新的經營策略。

Meta 於 2019 年增加政治廣告透明工具，任何的廣告主都需要經過在地驗證，而閱聽人也能在平臺檢視廣告主的身份和內容，避免有不明來源、假帳號等。2020 年 1 月，更因應台灣總統選舉成立戰情室（War Room），由工作小組和地區性選舉中心共同監看，隨時注意和回應可能的威脅。

此外，Meta 自 2019 年開始在台灣啟動「數位公民培育計畫」，這是一項全球性的計畫，在 Meta 和不同類型的公私單位合作，諸如台北市電腦商業同業公會、台灣事實查核中心、弘道老人福利基金會、台灣展翅協會（ECPAT Taiwan），舉辦工作坊、培養種子教師，以提升數位素養的重要性，和辨識假訊息的技巧，過去三年已累積培育 3,000 多名種子教師，並提升 7 萬多人的媒體素養。至 2022 年，Meta 延續已辦三年的「數位公民培育計畫」（We think digital），宣布「Meta 數位公民培育 2.0 計畫」開跑，同樣是和台灣事實查核中心、MyGoPen、iWIN 網路內容防護機構、假新聞清潔劑等組織合作，這次的合作主要有四大核心：

1. **推廣「不實訊息破解手冊」**至全台超過 1 千所樂齡中心與學校，以紙本手冊彌補數位落差，為數位力需加強的民眾提供辨別不實資訊秘訣，以及帳號安全的逐步教學。

2. **打造「數位素養檢測站 Messenger 聊天機器人」**，針對已有數位素養基礎的年輕族群，透過簡單的線上互動與問答，了解自己數位素養不足的面向，並藉此補強進階知識！

3. **製作「Instagram 網路安全短片」**以簡單的動畫拆解雙重驗證、保護隱私、檢舉、留言管理等相關功能，讓大眾透過簡單清晰的防護秘訣，啟動 Instagram 上多項工具。

4. **與台灣創作者合作推出 Instagram Reels**，包含阿滴英文、陸子淵//六指淵、阿卡貝拉 caca&bella 及手癢計劃 Soya's Plan 等創作者共襄盛舉，親自拍攝影片邀請民眾採取行動保護帳號安全、管理陌生訊息、如何應對網路霸凌或負面流言等。

而 Meta 亦與新聞產業相關之基金會合作，諸如與卓越新聞獎基金會於 2021 年 8 月 11 日共同推出「地方與另類媒體數位培力計畫」，並舉辦一系列「數位培力工作坊」，對關注多元議題或地方社區的小型媒體提供數位能力培訓、線上內容經營之協助並加速其等為數位轉型，並首度在台灣提供獎助金，鼓勵媒體生產優質新聞[353]。尚有台灣媒體觀察教育基金會於 2018 年入選 Facebook 新聞誠信計劃，其新聞誠信有關的研究項目獲得該計畫補助，此亦為 Meta 首度在台資助新聞誠信相關之研究案[354]。

（三）LINE

作為國人最常使用之通訊軟體，LINE 從對抗不實訊息議題出發，採取一系列避免不實訊息對使用者造成危害之舉措，建立優質數位環境[355]。諸如於 2019 年 7 月成立「LINE 訊息查證」之官方帳號及平臺[356]，讓使用者可以查詢可疑之訊息或連結的真假，避免受騙，截至 2023 年 2 月 15 日累計總舉報訊息數已達 15 萬筆以上，舉報人次亦達 63 萬人次以上，「LINE 訊息查證」儼然已成為我國最大的訊息查證平臺[357]。

而提供新聞服務之 LINE TODAY，也成為我國各家新聞媒體紛紛投入之重要管道，每日提供超過 1,500 則內容，搭載通訊軟體的加乘效益，觸及

---

[353] 黃肇祥，臉書攜手卓越新聞獎基金會！首推獎助金支持台灣新聞內容，自由時報（2021/08/11），https://3c.ltn.com.tw/news/45509（最後瀏覽日：2023 年 2 月 3 日）；吳家豪，臉書攜手卓越新聞獎基金會 在台首度提供獎助金，中央通訊社（2021/08/11），https://www.cna.com.tw/news/ahel/202108110186.aspx（最後瀏覽日：2023 年 2 月 3 日）。

[354] TechNews，Facebook 宣布資助台灣媒體觀察教育基金會，科技新報（2018/04/09），https://technews.tw/2018/04/09/facebook-taiwan-media-watch/（最後瀏覽日：2023 年 2 月 3 日）。

[355] LINE，守護優質數位環境 LINE 數位當責計畫持續進行！，LINE 訊息查證（2022/07/26），https://official-blog-tw.line.me/archives/17062125.html（最後瀏覽日：2023 年 2 月 17 日）。

[356] LINE，訊息查證，今日數據，https://fact-checker.line.me/（最後瀏覽日：2023 年 2 月 15 日）。

[357] LINE，LINE 訊息查證 2022 年度假訊息排行榜大公開！ 疫情仍為焦點！錯誤偏方「綠茶加檸檬」治新冠排名第一 假疫情補助則為第三 民生食物議題受關注！紅殼雞蛋加色素偽裝土雞蛋的謠言排第二，新聞（2022/12/21），https://linecorp.com/zh-hant/pr/news/zh-hant/2022/4450（最後瀏覽日：2023 年 2 月 15 日）。

大量之使用者，其基於上開數位當責計畫，也成立「謠言破解」專區，該專區內之查核文章已累積多達 3,200 萬瀏覽次數[358]。

又，LINE 亦有與 9 大產官學界如行政院新聞傳播處、親子天下，4 家民間查核機構（Cofacts 真的假的、MyGoPen、台灣事實查核中心及蘭姆酒吐司），以及 3 家教育機構（均一教育平台、PaGamO 及台灣科技媒體中心），共同透過舉辦線上與線下活動，自「杜絕」、「擴散」、「預防」三大面向培養民眾對於網路可疑訊息之思辨能力及主動查詢之良好習慣，藉由其平臺之影響力傳播正確資訊，並有效發揮提升民眾媒體素養之功能[359]。

[358] 劉士成，破解謠言自己來 「LINE 訊息查證」平台邀全民抗假訊息，NOWnews 今日新聞（2019/07/22），https://today.line.me/tw/v2/article/XP1xNm（最後瀏覽日：2023 年 2 月 17 日）。

[359] LINE，LINE 數位當責計畫 抗假三年有成 首度揭露「影響力報告」 累積 78 萬人訂閱 LINE 訊息查證官方帳號 查核速度成長 20% 以台灣最大查證平台 守護數位環境，新聞（2022/04/06），https://linecorp.com/zh-hant/pr/news/zh-hant/2022/4188（最後瀏覽日：2023 年 2 月 15 日）。

第五節　外部效益學者專家諮詢座談會

本研究已於 2022 年 10 月 17 日（一）辦理一場外部效益學者專家諮詢座談會，由本研究之共同主持人羅慧雯教授及柯舜智教授主持，針對廣電新聞之數位轉型及受數位平臺影響議題，與不同領域之學者專家先進共同研討及請益，蒐集相關看法與建議作為後續研擬法制政策方向之參考依據，以下予以說明及分析。

一、會議紀要

針對「廣電新聞數位轉型及受數位平臺影響研究」學者專家諮詢座談之討論題綱，9 位與會專家學者之意見摘要如下：

（一）陳雅琪教授（文化大學新聞系）

1. 數位平臺讓資料在複製、流通、儲存、分享上變得更容易，但數位平臺已經可以做很多事情，如透過 AI 去移除侵權影片，不應該再只是被動反應，應該要負起更多的責任，不要只是處理數位盜版問題。

2. 從廣播電台發展來看，一百多年前廣播直接把平面報紙的內容唸出來，被稱為新聞盜版（news piracy），後來被視為違法，因此廣播電台使用報紙內容也需要付費給報紙。數位平臺使用媒體內容而獲益，所以應該去思考，怎麼樣讓平臺去付出相對等的代價，提供給產製內容的媒體。

（二）陳順孝教授（輔仁大學新聞傳播學系）

1. 為了建立健全媒體生態，未來不論新聞分潤怎麼做，都應該將獨立媒體納入考慮，因他們較沒有力量與數位平臺談判。但獨立媒體在媒體未來數位轉型中，扮演創新角色，正在測試新營運模式，因此這些幫大家探索新路的獨立媒體必須獲得支持。

2. 新聞分潤也需要考慮未來，因為台灣媒體普遍沒有研發能量，因此未來也應該考慮透過專案，或是成立類似工研院的機構之方式等，一起為媒體產業進行研發。

3. 台灣目前願意付費訂閱的人仍很少，但即便願意付費，訂閱和贊助不同的內容仍是不少的花費，因此可以考慮建共同基礎建設，例如共同的訂閱平臺，支付一定金額就可以看很多家媒體的內容。

（三）劉玉皙教授（世新大學傳播管理系）

1. 數位平臺已為部分內容付費，但是真正問題是議價能力不對等，這是一個傳播產業多年以來的老問題，但是一個新型式。從過去到現在，尤其在有線電視，其實就是內容供應商跟通路之間議價能力不對等的問題。系統商不把錢分給內容，但最後有線電視系統台把月租費分240元給內容供應商，跟內容供應商又形成共生團體，但現在內容頻道供應商又自己形成壟斷團體。若要以政府力量介入議價，要確保其他獨立媒體或新進媒體同樣受到保障，確保他們能自由進入，避免「240俱樂部」重演。

2. 如果要干涉市場，一定要有充分的理由跟證據，數位平臺是否構成「壟斷」，仍待證明。如果要數位平臺為內容付費的話，需要更清楚的權利界定。但即便權利定義清楚，議價能力的不對等，仍會導致付費或分潤不足，因此在政府介入議價時，需注意是否保障了潛在新進業者的進入自由。

3. 除了新聞議價外，數位平臺其他可能威脅公平競爭的行為（演算法不透明、違背網路中立性、濫用支配地位等），需要更多關注。

（四）羅世宏教授（中正大學傳播學系）

1. 在議價的媒體規模上，門檻應該要降低一點，以保障小媒體也有機會適用議價法。加拿大的 Online News Act，把門檻降比較低，只要有經常性費用，至少兩個記者的新聞組織就有資格要求談判。另外，加拿大要求談判的內容必須公開、透明，但目前也尚未通過。

2. 對於議價法贊成的條件在於對中小型媒體必須公平，要讓中小型媒體有機會受益。另外，目前對於新聞議價法的討論應是為了新聞組織，而不是擴大到廣義的數位內容創作者，國外都是為了新聞組織，因此很重要的部份是去認定哪些是新聞組織，哪個規模的新聞組織。

3. 台灣可考慮透過課稅手段結合基金模式，就不用另外立法。課徵數位平臺在台灣市場超額廣告收入的數位廣告稅，並結合基金的模式。基金的來源一部份可以來自於數位平臺的超額廣告課稅，如果課徵比例不超過其他國家的數位廣告稅課徵比例，Google 與 Facebook 不一定會堅決反對，至少要他們把獲利一部份留在台灣，並以適合機制，重新投資在新聞業，在台灣建立永續發展機制。

4. 費用不管是從數位平臺、政府稅收、政府預算而來，政府都應該透過適當的機制，而且不會有政治干預、影響媒體獨立性的設計，將資源回流到各種規模的公共、商業、非營利獨立社群媒體，甚至是個人，形成多元新聞市場。因為能從平臺拿到的也許不如想像那麼多錢，對新聞業幫助也不是立即有效，或是有限的，應該是讓全民願意付費，願意捐款，政府願意投入更多資源到新聞業。

5. 政府要積極的跟數位平臺談判跟協商，不管是透過法律或加稅，都要取得民眾的支持，要有來自於朝野跟民間的支持。

（五）林家暘教授（輔仁大學法律學系）

1. 新聞議價訴求以競爭法角度而言，可能會有兩種結果：

（1）第 1 種，競爭法本身法律效果方面：確認平臺確實有濫用市場力量之行為後，新聞產業身為受害者，主張損害賠償，但這肯定不是新聞事業所想要的東西。因為主張損害賠償需要舉證，通常不容易；損害賠償為一次性，不能保障新聞產業獲得持續收入；損害賠償的範圍僅限於回復無損害狀態，不能為新聞產業創造利潤。

（2）第 2 種結果，利用競爭法的「外溢效果」作為手段：在確認平臺拒絕協議為濫用市場力量行為後，藉由競爭法開罰的方式，逼迫平臺上談判桌。但濫用市場力量行為的論證費時很長，而且不容易成立；另外，法國即藉由競爭法的暫時保全處分，要求平臺與新聞產業協商議價。

2. 著作權模式是比較穩健的立法方式，因為《著作權法》已經有完整的制度，另外，即便是著作權模式，最終還是可以以仲裁來解決。但著

作權法模式的隱憂在於同樣需要立法確認新聞產業有著作鄰接權與提交仲裁之權利；另外，著作權爭議屬私法事務，原則上並無行政部門介入之空間，而是在法院或訴訟外方式解決爭議。最後，需考量仲裁制度的配置與人力資源是否足以應付此硬仗。

（六）許曉芬教授（成功大學法律學系）

1. 法國立法上，從來都不是強制議價。法國競爭委員會強調的包含三點：（1）訊息是否透明，包括媒體分潤計算基準、觸及的比例是多少等。（2）平臺是否有獨立的監督機構。（3）如果沒有辦法協商的時候，應該如何處理。

2. 法國競爭委員會要求必須針對有價值的新聞跟訊息，提供平等的協商管道，但不只是關心平臺，也關心給媒體錢，媒體有沒有給記者錢，因為產出內容的其實是記者，媒體為記者做了什麼，這是保障媒體，但是媒體也必須要去保障創作人，才是數位環境下，網絡生生不息的重要關鍵。

3. 法國在衡量分潤時，需要去考量內容是不是有價值，以及投入人力、物力、金錢的程度，若沒有相關的投入，在衡量分潤或議價時，就會被忽略。再來他也有客體的限制，也就是必須是通訊社或新聞出版商。

4. 不同意透過著作權方式來處理此議題，法國是採取鄰接權方式，是用低於著作權方式來保護，但我國沒有鄰接權制度，若要把這樣一個權利，引進我國如違章建築般的著作權，其實要非常的謹慎，需從著作權法整體架構去思考。個人覺得其實放在《著作權法》裡面風險是相當大的，在立法的架構跟結構上，需要費很大心思，也許不下於再重新立法這樣的努力。

5. 在法國，如法新社等公會的力量非常強，在討論過程當中，發現原來的公會可能不夠大，所以還要想辦法集合幾個公會，再變更大的公會，用這樣的力量去跟平臺做協商，或是像澳洲，其實很多都是公會力量在推動，台灣的廣電媒體及平面媒體也應該做這些事情。

（七）邱家宜執行長（卓越新聞獎基金會）

1. 數位平臺影響力已是全球性的問題，數位平臺的演算法與規則，使得全世界新聞都有同溫層化、碎片化、奇觀化、釣魚標題的問題，對台灣的社會造成了損害，因此應從損害賠償的角度去求償。

2. 台灣可以透過國家的力量去向數位平臺課稅，要求平臺從營利提出一定的比例，挹注到媒體、電視台等，讓台灣的公共價值或新聞專業，能夠得到支持。

（八）邱繼弘理事長（台灣數位媒體應用暨行銷協會）

1. 支持課數位廣告稅，因為課稅至少可以公平的，不會有某種程度的障礙，對所有的數位廣告都課稅，課稅之後，有 50 億到 100 億的規模，可以用公平方法來分給各式各樣的新聞媒體。

2. 協會提出一個類似全民訂閱制的概念，就是讓所有的民眾，每一個人手上有一個三百塊的 coupon，每一年可以選擇一個你喜歡的媒體，但你訂閱只是形式上的訂閱，你還是可以免費看所有的媒體，但民眾可以自己選擇要付錢給誰，把這筆錢透過一個公平的方法，回饋給新聞媒體。

（九）黃兆徽內容執行長（台灣人工智慧發展基金會）

1. 事實查核中心與 Yahoo 的合作是刊登查核報告，每個月會給一定的授權費用的互惠模式，當然在這個平臺上可以看到查核報告，也可以讓平臺看起來多了一點真實的訊息。

2. 事實查核中心與 Facebook 合作方式，查核組織自己決定要去查核臉書的訊息，如果是錯誤的，查核了幾篇，Facebook 會按篇來付費，每個月有一個金額上限。假設查核到 Facebook 某篇貼文內容是錯誤的，會貼這個查核報告給 Facebook，Facebook 會貼在前台，說這一則貼文已經過事實查核單位認定視為錯誤，會大幅降低這個被認定為錯誤訊息的觸及率。有這樣的合作後，新聞單位才開始在乎事實查核這件事情，因為會影響流量。

3. 跟 Google 則有 ClaimReview 的合作，經過查核組織查過的訊息，會標註關鍵字，就會出現在 Google 查詢時的最前面，來確保 Google 的訊息，相對是比較快可以看到真實的訊息。另外，Google 有贊助媒體素養計劃，讓事實查核中心可以串聯起全國的社區大學、組織，一起來做媒體素養推廣，開工作坊，社大的融入式課程，線上線下的教材。另外，Google News Initiatives（新聞倡議計畫），會幫助新聞業，包括贊助卓越新聞獎基金會，跟事實查核中心辦各種論壇，希望協助提升優質的新聞內容。

4. 與 LINE 的合作，LINE 現在有謠言破解專區，在謠言破解專區會有事實查核中心的報告，會有各個單位各種澄清專區。同時 LINE 也提供事實查核中心一個免費的官方帳號做為回饋。

5. 鼓勵成立一個台灣自己的資訊社群平臺，而不會像現在無論 Facebook 、Google、LINE，所有我們的個資，所有的數據，其實都掌握在外國公司手裡，他們到底會遵守多少科技倫理，這個是我們都不知道的，所以是不是台灣能有一個自己的資訊社群平臺，在遵守科技倫理前提下，把這些資料留在台灣。

二、綜合歸納分析

（一）廣電新聞產業受數位平臺之影響

與會學者專家認為相較於獨立媒體，廣電業者投入成本極大，但卻因數位平臺之出現而導致收益大幅降低。人力不足加上追求即時性，然而數位新聞以點閱、流量為王，業者為求生存使得造成資訊嚴重偏食及大量的廣告置入之現象，且為營利而迎合演算法，造成新聞品質降低、新聞內容同溫層化、碎片化等負面結果。

此外，一百多年前廣播電台使用報紙內容也需要付費給報社，同理，現今平臺使用廣電新聞內容也需要付費給廣電業者。

（二）建構健全新聞生態之作法

與會學者專家表示，政府對於媒體政策應有更為積極的作為（如與平臺溝通和協商）及配套措施（如投資公共媒體或稅賦優惠），亦可透過 NGO 與政府相互合作，給予平臺壓力，以事實查核為例，實踐情形確實降低假新聞觸及率之成效頗彰。

另外，台灣的獨立媒體引領創新（例如報導者、上下游），應該以政策來支持獨立媒體，等於就是支持媒體的研發和創新。

除肯認數位平臺有技術能量應可以付出更多資源與作為外，同時也認為廣電新聞業者本身也應有更為主動與團結（如集結公會力量）之作為。而我國目前常用之數位平臺均為跨國性之平臺（如 Google、Meta、LINE）等，亦鼓勵應成立我國自有的資訊平臺。

（三）因應數位平臺使用新聞內容之法制政策

與會學者提醒，雖數位平臺的影響力很大，但關注重點應該在於是否有造成「不公平競爭」之情形，且政府介入需要相當充分之理由。

綜合本次消費者座談會與專家諮詢會之意見，有與會者認為數位平臺使用媒體的內容而獲益，所以應該去思考，如何讓平臺付出相對應的代價，提供給產製內容的媒體。與談者也提出一些建議與做法，整理如下：

1. 向數位平臺課徵廣告稅，資助新聞產業

與會的專家與消費者皆有提到可向數位平臺課徵其在臺灣市場超額廣告收入的數位廣告稅。學者認為此種方式，就不用再另外立法，若課徵的比例不超過其他國家的數位廣告稅課徵比例，大型數位平臺不一定會堅決反對，希望至少要數位平臺把部份獲利留在臺灣，並以適合的機制，重新投資在新聞業，以建立永續發展機制。

2. 推行全民訂閱制，藉此補助新聞媒體

參與座談會的台灣數位媒體應用暨行銷協會（DMA）提出一個類似全民訂閱制的概念，就是例如讓所有的民眾，每一個人手上有一個 coupon，每一年可以選擇一個你喜歡的媒體，但你訂閱只是形式上的訂閱，你還是可以免費看所有的媒體，但民眾可以自己選擇要付錢給誰，把這筆錢透過一個公平的方法，回饋給新聞媒體。

3.　透過法制政策向數位平臺業者爭取使用媒體內容之費用

座談會中有消費者與專家提出從法制方面向數位平臺業者爭取使用媒體內容之費用，主要從著作權與新聞議價法兩面向進行討論。但在著作權法制上則有不同意見：支持者謂我國已有著作權規範，立法難度較低，且仍可以仲裁程序解決；然有反對者則認為法國是採取鄰接權方式，但我國沒有鄰接權制度，若要把這樣一個權利，引進我國如違章建築般的著作權，其實要非常的謹慎，需從著作權法整體架構去思考，認為放在著作權法裡面風險是相當大的，在立法的架構跟結構上，需要費很大心思，也許不下於再重新立法這樣的努力。

而在新聞議價法制上，學者則認為必須使中小型業者受惠為前提。另外，目前對於新聞議價法的討論應是為了新聞組織，而不是擴大到廣義的數位內容創作者，但可能會面臨立法時程難以估計之困境。

第六節　小結

誠如本報告第三章提及，除了廣電業者 F 之外，各廣電新聞業者並無將新聞台財務狀況拆分做出獨立財務報表的做法，因此本研究使用新聞台收視率占比的方法來推估近年來各新聞台的營收狀況，根據的是業界也曾以新聞台收視率占比來評估新聞台對頻道集團的營收貢獻。

該資料顯示（參圖 18），2019 年是 11 家新聞台營收總額的谷底，2020 年因疫情因素使大部分新聞台收視率占比上升，因此新聞台營收總額的推估值有個飛躍性的成長。但若以 11 家廣電業者公司營收總額（亦即整個頻道集團）來看產業變化，2020 年僅比 2019 年微幅成長。由於缺乏各新聞台精確的財務資料，無法判斷 2020 年新聞台營收的漲幅多少以及哪個營收項目成長，但若以業者填答問卷的情形來看，填答問卷的 8 家業者中，2019 年回答獲利的僅 3 家，2020 年回答獲利的有 6 家，2021 年回答獲利的有 7 家。由此合併觀之，2020 年起新聞台景氣好轉的推論可以成立，何況新聞台都是為各頻道集團帶來廣告營收的金雞母。但新聞台的景氣究竟是因為疫情使民眾緊盯新聞台的疫情報導所致？或是業者在數位環境中找到生存之道所致？本研究以有限的訪談和問卷資料，僅能判斷確實有部分業者深諳數位市場的商業邏輯，掌握衝高流量之秘訣、或以新聞台影像製作與編採資源、業務能力之優勢，在數位領域中游刃有餘。

不同業者都指出了另一種可能性，也即電視廣告再度被廣告主所青睞。例如，廣告代理商 B 指出電視廣告有回來的趨勢。

> 電視可能花點小錢就會得到很大的用戶量去觀看。所以又有人又回到電視一些。因為廣告主在乎的是我怎麼取得用戶的注意力，他只要會看我，我管你是電視看還是什麼。遊戲客戶是最在乎轉換成效的……就是我們講到 brand awareness。那電視做 brand awareness 最有效的，因為在遊戲上都看出那個成效。例如說，如果平均一個遊戲，上架的時候一個安裝可能需要 1,000 塊（廣告成本），我舉例子。但如果你之前可能做過電視廣告的話，搞不好只要 500 塊就可以得到一個安裝。因為消費者對那個代言人會有印象，上次電視上看到，所以看到就下載了。縱使我不會在看到電視廣告那個當下馬上下載，但是它對 awareness 是有幫助的。這個 awareness 在轉換的那個精準投遞的那個轉換的價格，一看就看出來了，就有變化。（廣告代理商 B）

廣電業者C也證實這樣的說法。

（廣告近年來是）微幅下降，那個下降不是雪崩式的下滑，是有稍微緩一點，一直到2019年還是10%，2020年是4%。很有趣的是2021年我們是成長的，我有問過業務部為什麼，因為在這段時間網路這麼盛行，廣告全部都移往那個陣營的時候，大家發現網路上面假訊息非常多，假廣告更多，那些有害的廣告，譬如假藥、假酒、假皮包，這些東西太多了，有一些廣告商覺得那個效果不好，像有一個房地產老闆告訴我網路廣告像是灑到大海裡面，完全看不到，但是房地產下到我們這邊就一定會有人去看房子，就是有效的，所以後來他們又慢慢回過頭來找可信度高的媒體，尤其是一些target比較清楚的商品，他們會回來找傳統媒體，因為可信度是比較高的，而且很多廣告代理商講，要先打電視廣告，讓大家知道這個東西是真的，然後才下到網路廣告，大家會覺得電視上有看過，這個信任的關係是這樣子的。（廣電業者C）

廣電業者F新聞台的財務資料（廣電業者F是唯一編列新聞台獨立財報的業者）或可佐證電視廣告回來的說法，其廣告收入於2020年成長率達12%，2019年則是6%的負成長[360]。雖說電視廣告有回來的跡象，但再怎麼樣也不會是過去那般的榮景。也不能忽視規模較小的廣電新聞業者在這波數位廣告興起的浪潮中受到打擊，仍在摸索轉型策略。可預見的是，未來仍是數位平臺席捲大部分廣告預算的態勢，因此必須釐清數位平臺帶來的各種影響。

數位平臺對廣電新聞媒體在經濟方面的主要影響為，給業者的分潤微薄，並低估了新聞的價值。廣電媒體業者上傳內容，為平臺增加流量、也為平臺帶來廣告效益，卻因數位平臺挾其市場優勢，將廣電業者上架新聞之行為，合理化為自願上架，廣電業者因此僅能獲得少數之分潤。此一失衡現象不只造成經濟的損失，更使得新聞之價值嚴重被低估。因此，應將數位平臺在當代數位經濟下之市場力納入考量。

至於「非經濟層面」的影響，流量變現的分潤機制影響新聞品質的呈現、弱化廣電新聞業者的品牌形象，使新聞業者馴服於數位平臺的規範，降低媒體的獨立性與公共性。例如，廣告分潤模式與AdSense機制是台灣廣電新

[360] 但廣告收入的營收項目可能含數位廣告與電視廣告收入。

聞媒體主要的數位收入來源，這兩個模式都是由數位平臺主導分配數位廣告的利潤。新聞媒體業者為了配合平臺分潤機制，以及因應數位平臺的演算法機制與政策變動，都必須改變既有的新聞內容經營模式。這樣的做法嚴重衝擊新聞媒體的獨立性，更斲傷媒體的公共性。

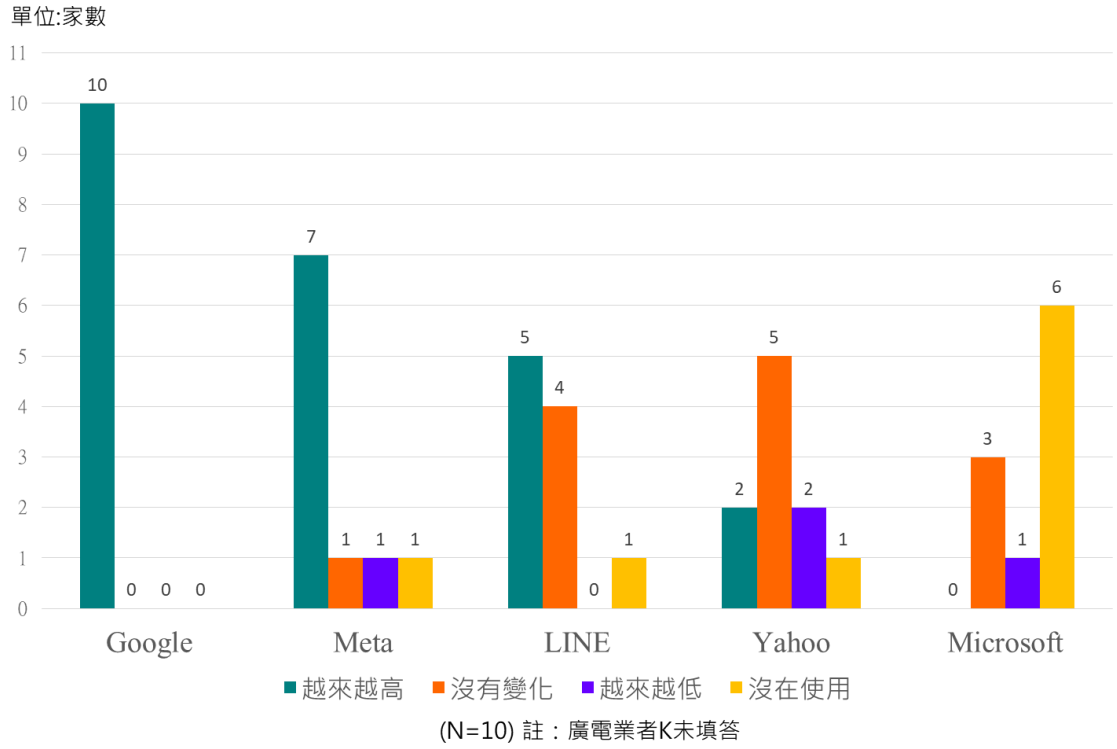


圖 94：近年來各個數位平臺對 10 家業者的重要性變化

資料來源：整理自本研究問卷調查結果

數位平臺的影響層面至深至廣，反觀廣電新聞媒體對大部分數位平臺的依賴程度卻越來越高。如上圖所示，特別是 Google 和 Meta，幾乎所有的廣電新聞媒體都表示高依賴度，也有五家廣電新聞媒體表示近五年對於 LINE 的依賴度也愈來愈高。至於 Yahoo 是較為持平的依賴關係，廣電新聞業者對 Microsoft 則是完全沒有依賴。

在社會影響方面，數位平臺不公開的演算法和推薦機制也造成同溫層效應，阻礙台灣社會的多元發展，再部落化社會，危害民主政治的發展。

整體而言，數位平臺對各國廣電新聞媒體的營收衝擊，並未產生如印刷新聞媒體般嚴重深遠的現象，如英國的第一線記者僱用人數大幅減少等、澳洲 ACCC 的調查也發現，因為數位平臺的快速成長，2006 年至 2016 年之

間，澳洲整體新聞相關工作減少 8%，且過去 15 年來，與地方政府相關的公共新聞、地方法院醫院與科學新聞等，被報導的數量大幅下降。此也與我國對廣電新聞媒體的產業調查結果相近，可能的原因是廣電新聞媒體的多元化數位收入來源、有效競爭、削減成本。

本研究整理訪談與其他相關資料後也發現，整體廣電新聞媒體的營收回升、員工數上升（如下圖），2020 年可能預估為疫情所致，但 2021 年的營收甚至更好，但若因此解讀為數位平臺對廣電新聞媒體的衝擊不大，那就落入營收數字的假象，未能理解數位平臺對廣電新聞的巨大影響。

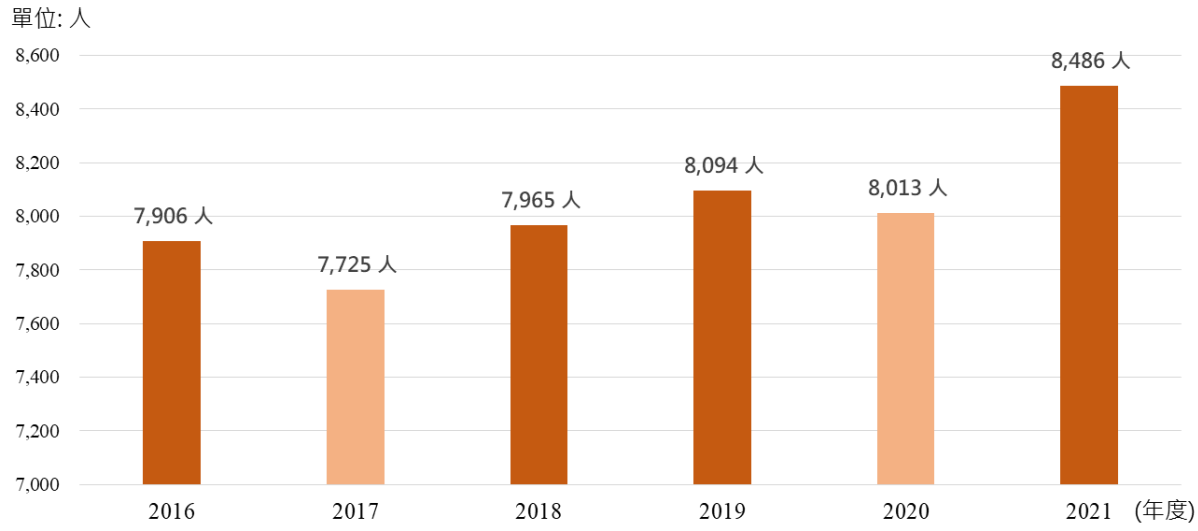


圖 95：近年來 11 家廣電新聞頻道業者之員工人數變化
資料來源：本研究整理繪製

如本研究第三章與第四章的分析，以及學者專家座談會議的諮詢意見，數位平臺對廣電新聞媒體的影響，除了經濟利益的降低，最重要的是雙方所掌握的資訊不對等、不透明的演算法、以及數位平臺倚賴流量變現的商業模式，導致廣電新聞媒體會因應不同數位平臺特性，製播符合數位平臺偏好的新聞內容；也會為了吸引使用者眼球而調整內容呈現的樣貌，例如字體放大、標題簡短、鮮明顏色、加上後製特效，優化使用者體驗等。

在流量為王的數位廣告經濟運作法則下，廣電新聞媒體只能採取迎合的作法，發布演算法推播偏好的新聞內容，搶快發布即時新聞以獲得大量瀏覽人數，卻也壓縮事實查證時間、犧牲新聞專業品質。流量變現的分潤機制，將新聞變成商品化，新聞的專業價值與公共利益遭到貶抑，喪失新聞的多元性及專業表現；不透明的演算法及個人推薦機制，形成同溫層效應，大家相

信自己想相信的訊息，過度沉浸在同質化的觀點，形成偏執化的認知，造就不同立場的對立群族、社會再度部落化，難以形成具同理心的共識，媒體的公共性角色退化，公共議題難以被深入且公平客觀的討論，可能因此危害民主政治的發展。

綜上所述，鑑於數位平臺諸多負面影響，導正數位平臺與廣電新聞媒體間的不對等關係、翻轉廣電新聞媒體的劣勢，是突破現今新聞崩壞困境的途徑之一，唯有如此，才能恢復新聞媒體的尊嚴，提升新聞的品質。這樣的作為與廣電新聞媒體營收是否下降、是否虧損無關。即使廣電新聞媒體有獲利，也可能是積極進行數位轉型所致－努力讓其業績不因數位平臺的衝擊產生損失。絕不能因為業者的營收沒有下降就因此判斷數位平臺對於廣電新聞業者沒有影響，這是非常錯誤的認知與邏輯推理。

第七章　法制政策建議及結論

第一節　數位平臺於新聞產製生態鏈角色及治理議題之發展趨勢分析

本研究綜合前開國際研究及調查成果，針對數位平臺於新聞產製生態鏈角色及治理議題之發展趨勢，提出改善及促進廣電新聞媒體與數位平臺合作互惠，以及維護新聞公共價值，促進健全新聞生態之適合我國情境的政策法規建言。

一、強化網路新聞專業及倫理

從前開產業調查可以得知，廣電新聞邇來雖受數位平臺在廣告收入之影響甚鉅，但多家廣電業者已找到持續且穩定的「獲利密碼」；惟此提升網路新聞環境的獲利模式，雖可使廣電業者增加營收，但對整體新聞產業來說，尚非良善。要之，由於環境與廣電業者整體的營運策略所迫，新聞部門在數位環境中，已多從業務部門退廢為只專注於產出新聞的「內容工廠」，至若對外如何播放、上架數位平臺或包裝行銷，端視新媒體部門之統籌運用。此對第一線之新聞編輯部門及新聞記者影響甚大，可謂失去對新聞採訪及產製的主控權；也因此，諸如「三器新聞」、釣魚式標題等取材及編輯，已漸失去既有的新聞專業與新聞倫理。此點，觀傳統的廣電新聞與網路新聞之差異可知[361]。

然而，為何傳統廣電新聞與網路新聞之專業倫理與內控差異如此之大？從本研究的訪談中則可得知，因傳統廣電新聞尚受到《廣播電視法》及《衛星廣播電視法》的「高度控制」，也即，仍有通傳會做為「管制之影」敦促廣電業者戮行新聞自律，而在明確違法的情況下，通傳會仍會介入裁處；但網路新聞的專業倫理規範卻全然付之闕如[362]，網路新聞之內容呈現完全呈現「叢林法則」的蠻荒狀態。

---

[361] 然而，本研究必須指出，兩者間的差異更待進一步的新聞文本實證分析。

[362] 此非謂網路新聞完全不受到法律的規管。諸如性侵害犯罪防治法第 13 條、兒童及少年性剝削防制條例第 14 條、兒童及少年福利與權益保障法第 69 條、家庭暴力防治法第 50 條之 1 等，皆有禁止「網際網路或其他媒體」揭露特定人之姓名等資訊，並設有罰則及移除下架措施。

從某種程度而言，前開《廣播電視法》及《衛星廣播電視法》對廣電新聞內容之規範，即為「共管」（co-regulation）概念之基本雛形。從《憲法》上對於新聞自由的內在界限，以及國家對於國民接收正確、而非未經查證新聞資訊之保護義務，本研究認為，考量當前國民對於新聞資訊的取用型態，以及廣電暨網際網路上新聞的傳播能量，廣電新聞與網路新聞間的專業倫理應等而視之，至少對於強化自律之要求，二者間不應有所差異。由是，研究團隊建議應審慎思考，如何將網路新聞對於專業及倫理的要求，納入相關法律規範中。諸如《律師法》、《會計師法》等對於特定行業、職業之內控機制的建立，似值參考，以維繫新聞從業人員之品位與尊嚴，並促其體認其職業所涉之公共利益。

二、健全新聞之數位市場環境

考察前開研究國別之文獻資料及本研究之產業調查，可以發現，幾乎所有的國家都指向兩點疑難：其一，新聞媒體的主要獲益模式為廣告收入，由於使用者與閱聽人已逐漸習慣透過數位平臺取得新聞，無論是如 Facebook 的「News Tab」服務、Google 的「News Showcase」服務、或是 Yahoo 的新聞彙集服務等直接使用數位平臺所提供的新聞服務，抑或是透過社群平臺或搜尋引擎的轉介連結（referral link），甚至是供他人上傳並儲存的影音平臺，如 YouTube 或 Facebook 的「Watch」影音平臺服務，因而喪失獲益來源。其二，則是大型數位平臺與新聞媒體業者的議價能力不對等，於協議中被迫接受不公平的價格或條件。

面對此問題，本研究認為，前開數位平臺或謂數位環境對新聞產業的「雙重剝削」，與包括廣電新聞與新聞報紙等新聞產業處於垂危狀態，而須濟弱扶傾，係屬二事。要之，健全新聞過渡到數位市場之環境，使之能公平交易與合理經營，係無論在何種經營情境下都應加以整備、正本清源之事，與產業枯榮不應有所掛勾，換言之，數位轉型已成為新聞產業必須正視且克服之陣痛期，而非僅依靠政府無條件補貼，應是不分類型之新聞業者集體討論，針對此議題取得共識後再由政府予以支持，方能永續及穩固地經營作為重要民主基石之新聞生態系。

從而，在規劃數位新聞市場環境健全化法制政策的思考上，仍應回顧本研究第二章各研究國別當前推出的各項措施，以為評估。要之，目前世界主要國家多朝向增加新聞媒體業者營收的方向規劃；少部分則是基於競爭法上獨占力濫用之原理，進行產業管制；亦有最低度的透明性要求規管等。

第二節　可採行之政策方案建議

一、鼓勵新聞媒體業者依現行法規集體要求數位平臺議價

短期內的方案之一為鼓勵與呼籲新聞媒體業者團結，可集體向數位平臺請求進行議價。

而正如公平會《數位經濟競爭政策白皮書》所示，「新聞媒體業者若須以集體協商方式統合談判力量，可能涉及同業之聯合行為，但這種作法，衡諸各媒體與大型數位平臺的規模，具有平衡與數位平臺間議價能力不均之問題，且易有節省交易成本的效果」故可依《公平交易法》第 15 條第 1 項但書規定，向公平會申請聯合行為例外許可。公平會也表示正在研析就新聞媒體集體與數位平臺協商與公平交易法聯合行為之相關性、例外規定之適用性，及程序與實體評估之考量因素當中[363]。

而美國正在研擬之《JCPA》草案亦是從競爭法思考如何解套聯合行為之情形，其欲使新聞內容創作者與線上內容發布商協商可豁免違反反托拉斯法之規範，並訂有 6 年之落日條款[364]。

此外，可參照法國轉換歐盟《CDSM 指令》搭配集管團體機制[365]之作法，規定權利之行使得透過集管團體處理。要之，因法國既有的集管團體制度與運作相當發達，是法國立法者希望藉由各新聞出版者團結談判及集管團體協助，讓數位平臺業者較願意進行協商。故短期內，可善用我國現行《著作權法》[366]與《著作權集體管理團體條例》之規定，由主管機關數位發展部

[363] 公平交易委員會，數位經濟競爭政策白皮書，頁 192-193（2022）。

[364] JCPA (S.673), Sec. 9.

[365] LOI n° 2019-775, L.218-3.

[366] 《著作權法》第 81 條第 1 項及第 2 項。

輔導新聞媒體業者成立或加入數位新聞著作權集管團體，針對各數位平臺以數位化形式利用新聞相關著作，也即涉及「著作權」之權利，增強與數位平臺間之談判能力，取得合理之授權對價。

二、透過政府與 NGO 給予數位平臺壓力，促其採取更多提升新聞品質之行動

在前述之學者專家諮詢座談會中，專家認為全球都在競爭資源，不管是 Meta、Google，都是由總公司會決定要給哪個國家資源，因此哪個國家的政府跟社會給平臺更大的壓力，可能就會促使其多投資源。

故而本研究認為需要政府與非政府組織（NGO）共同協力給予數位平臺壓力，促使其一方面強化在地新聞產業環境之作為，為新聞產業挹注更多財務或資源之措施，讓新聞業者得以免為演算法與流量所苦，有更多的心力投入新聞內容之產製；另方面也如前章所述，透過與事實查核組織合作，共同維繫及提升新聞品質。

三、獨立媒體引領產業創新，或可以政策支持獨立媒體

誠如學者專家諮詢座談會中有學者表示，為了建立健全媒體生態，未來不論新聞分潤怎麼做，都應該將獨立媒體納入考慮，因其較無力量與數位平臺談判。而獨立媒體目前在媒體數位轉型中，扮演著創新者的角色，正在測試新的營運模式，因此探索新路的獨立媒體必須獲得支持。

此外，也有學者同樣提到必須保障中小型新聞媒體在未來的議價法中有同樣的機會受益，以加拿大目前還在討論的《線上新聞法》（Online News Act）草案為例，只要有經常性費用，至少兩個記者的新聞組織，就有資格要求跟 Google、Meta 談判。

由於我國大眾媒體在新聞報導中常出現置入性行銷、八卦報導等有失民眾信賴之新聞內容，進而出現獨立媒體，與主流媒體對抗。獨立媒體是指不被大型機構掌控，在資金與運作上獨立經營的媒體組織，現今多指非主流的新興媒體，由民間自發而成，或撰寫個人角度的民間報導，或強調為弱勢

發聲、推動社會進步，並大多以網站的形式經營，因此獨立媒體有監督、補充、抗衡主流媒體之功能。

在獨立媒體生態中，不難發現除了網路媒體外，也可以分為衍生媒體、原生媒體、個人媒體等，舉例來說衍生媒體中的「PeoPo 公民新聞平台」就是公共電視創辦讓人架站發稿的平臺，而原生媒體中除了頗有知名度的「報導者」、「端傳媒」外，也有許多關注不同議題的獨立媒體，像是關注社運的「苦勞網」、較重視農業、環境議題的「上下游 News&Market（新聞市集）」等，至於個人媒體則有專注環保的朱淑娟，和韓半島新聞平臺的楊虔豪等。相較一般的大眾媒體，其特色與優勢在於專攻特定新聞領域，以報導內容彈性又有深度為優勢，可以更積極的從多元視角進行客觀分析，另外獨立媒體不受政治干預，也不被商業所左右，因此在報導的品質與專業上又更令人信賴。

面對傳統的傳播產業，獨立媒體的存在推動了新聞傳播產業之創新，其創新在於獨立媒體是以由下往上的方式進行水平整合，取代傳統媒體由上往下、大拼盤式的垂直整合。在營運模式上，個人媒體的獨立記者，過去在大眾媒體工作時，從單一老闆領取一份全薪，現在則可以為多家媒體撰稿，並且開發演講、寫書、專案合作等收入，從多個老闆取得多份薪資，成為「組合式工作者」，可以更自主、更彈性地實踐新聞專業。在內容方面則是從被傳統媒體分類的領域中，再重新發掘、觀察新聞意涵，除了加深加廣地進行報導外，更可彈性的調整與觀眾的互動方式以及設計適合的報導文體，舉例來說「全球之聲」運用網路多媒材、超連結、易混搭、高互動的特性，將網民懶人包優化為專業新聞網摘，進一步形成「懶人包」，其讓讀者能快速掌握訊息和觀點，並發展成有特性的媒體，這些例子都為新聞業添加了創新的可能性。

換言之，獨立媒體的發展不僅是補足大眾媒體新聞的一小塊，而是以各種小塊為中心，重新探索小領域的新聞價值潛力，為深受政商束縛、陷入營運困境的新聞專業找到不一樣的可能。然而，由於近年來自媒體發展迅速，其關注主題和製作形式愈趨多元，品質也多所差異，因此必須更加注意自稱新聞媒體的自媒體是否符合新聞專業，避免造成劣幣驅逐良幣。

四、由政府推出類似消費券之經濟政策，振興新聞產業

DMA 所提出的全民訂閱制，類似於羅世宏（2022.7.15）教授所提的新聞消費券制度，也就是政府以消費券的方式，鼓勵國民能夠以訂閱或捐款的方式支持台灣本地的新聞媒體。例如年滿十八歲的公民每年得向政府申領一定額度的公民新聞消費券，或是由國庫主動每年發給每位成年公民一定額度的消費券，用以訂閱或捐贈給他或她自主選擇支持的各種台灣本地的商營、公共、新創、地方社區、低營利或非營利的新聞媒體。這個方向應該是政府、新聞業本身及公民社會可以共同努力的方向。

然而，仍會有資格爭議的問題，究竟哪些本地媒體適合捐贈呢？羅世宏（2022.4.21）試著提出七個標準：第一，至少要聘雇一個全職的記者，要常態性地產製內容，並提供一部分的內容給公眾無償閱聽。第二，產製內容需為以「一般公眾為對象的新聞內容資訊（general-interest news）」，可以是政經、環境、性別、人權、兒少、勞工、農業、食安、氣候變遷，純娛樂內容除外。第三，媒體的形式不拘，不論是印刷、網路媒體或視聽媒體都有資格，且無語文限制。第四，受贈媒體無政治立場限制，產權型態不拘，不論是商業媒體、低/非營利、公共媒體、大學媒體、社區媒體、獨立媒體皆可申請。第五，必須要符合透明度要求，意即每年公布擁有該媒體超過 1%股權的所有股東名單、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。第六，必須要符合倫理要求，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。第七，其他可考慮納入的資格，例如廣告與政府標案不得超過該媒體組織總營收的一定比率（例如 75%）。

第三節　可採行之法制模式評估

一、我國新聞產業數位轉型與數位平臺間之爭議與國際解方歸納

依前開產業調查結果[367]可知，新聞媒體與數位平臺間的往來型態，蓋有「授權或交換」、「自有平臺廣告分潤」、「開放式展示型廣告分潤」及「線上搜尋引擎廣告分潤」等四大種情境。如下表所示。

表 35：我國新聞產業數位轉型與數位平臺間之爭議與國際解方歸納表

新聞內容於數位環境變現情境		數位平臺運作方式與現況	新聞業者現行困境	國際解決策略參考方向	備註
授權與交換情境	授權情境	➢ 業者每月或每日固定提供平臺定量之新聞則數並收取授權費 ➢ Yahoo 新聞、LINE TODAY 屬之	◆ 業者認為新聞內容產製之支出與授權費顯不相當； ◆ 平臺不願就授權金進行真誠協商	✓ 創設權利：澳洲新聞議價法（利活用）與法國著作權法（著作權接權） ✓ 允許集體議價：澳洲新聞議價法、法國著作權法、美國 JCPA 草案	紙媒常見態樣
	交換情境	➢ 業者提供新聞內容用以交換平臺之官方帳號 ➢ 最大功用在於宣傳和導流，LINE TODAY 即屬之	新聞彙集服務利用新聞著作卻無資金收入		
自有平臺廣告分潤情境		➢ 業者上傳新聞內容或即時文章獲取平臺之廣告分潤 ➢ YouTube、Meta 為大宗	◆ 分潤比例及機制不明確； ◆ 業者自行上傳新聞內容，即表同意服務使用條款而授予平臺免權利金之全球著作授權	歐盟 DMA 課與指定核心平臺服務守門人須遵守相關之義務規範	廣電媒體常見態樣
開放式展示型廣告分潤情境		➢ 業者於其網站上張貼新聞內容或即時文章，透過 AdSense 機制媒合廣告主，由廣告主競逐廣告版位，業者可分得 68%之收益 ➢ Google 擁有獨占市場力	◆ 不涉及新聞著作之利用； ◆ 廣告版位競標機制與分潤計價由平臺所掌控	英國 CMA 規劃對 Google 獨占線上廣告中介服務市場產業鏈採行分離干預矯正措施	均適用

[367] 如第四章第一節。

線上搜尋引擎廣告分潤情境	➢ 使用者透過搜尋引擎提供之搜尋或關鍵字廣告服務轉載或導引至業者所產製之新聞內容 ➢ Google 擁有獨占市場力	◆ 不涉及新聞著作之利用 ◆ 業者未獲得任何分潤	創設權利：澳洲新聞議價法（利活用）	均適用

資料來源：本研究整理繪製

（一）授權或交換情境

首先，由於新聞紙與雜誌等紙媒一般係以文字為報導形式，因此數位平臺針對紙媒的數位利用，即是就數位化的文字報導取得著作授權後，於數位平臺之「新聞彙集服務」供使用者觀覽；當然此並不表示廣電新聞媒體無文字報導，部分廣電新聞媒體之官方網站上亦有文字報導之形式，而也有可能由數位平臺利用。於此，授權情境與交換情境極為相似，其差異點僅在於數位平臺業者針對新聞著作之對價究為金錢或其他權利（如使用官方帳號的權利）或物品而已，後者概可視為互易，因此僅將此二者統括為「授權或交換」情境。針對此模式的新聞媒體事業困境，往往在於數位平臺業者所支付之對價顯不相當、甚至無金錢收入，抑或數位平臺業者不願進行真誠協商。

對此，從本研究前開各國的研究可以發見，如澳洲與法國，先是透過立法創設新權利，且利、活用該權利必須付費；加諸並在制度上允許新聞媒體業者與數位平臺進行集體議價，以衡平其議價地位之不對等（美國草案亦然），藉此增進新聞媒體事業在數位化環境之收入。

（二）自有平臺廣告分潤情境

其次，針對「（數位平臺）自有平臺廣告分潤」部分，則是廣電新聞媒體的主要獲利型態，由其自行將新聞報導剪輯成諸片段，並自行上傳至 YouTube、Meta 等數位平臺，吸引使用者觀看，且觀看過程中則有彈出數位廣告等；而該數位平臺再依使用者訂閱或觀看之數量，據以將數位廣告營收分潤予上傳之廣電新聞媒體。然此模式之新聞媒體事業困境則在於，於上傳影片時，依數位平臺之服務使用條款，上傳者即新聞媒體事業即為同意免費授權該數位平臺全球利用及衍生利用之著作權，於此並無收入可言；而後端之數位廣告營收分潤，則端視數位平臺分潤政策（性質上亦等同於服務使用

條款）中所設之分潤門檻及分潤比例。分潤門檻者，以 YouTube 為例，通常為「該官方頻道之訂閱數」與「該影片之觀看次數」所構成的「雙門檻」，其一未達標則無分潤收入；分潤比例者，則為依據數位平臺所定義之金額、或其一定範圍內數位廣告營收之特定比例，給付予新聞媒體事業。而通常，新聞媒體事業對於數位平臺設定的條件，並無置喙餘地；並且對於數位平臺自廣告主所收取之營收，也無法知悉或查證。

對此，根據本研究之考察，國際上目前尚未對於數位平臺之分潤行為有專門的法制對應。不過，歐盟甫於 2022 年立法完竣之《數位市場法》（Digital Markets Act, DMA, Regulation (EU) 2022/1925[368]），其政策工具或有可值借鏡之處。簡要之，歐盟執委會得於大規模之各類「核心平臺服務」（core platform service[369]）中指定「守門人」（gatekeeper[370]），守門人則需遵守法定之共通義務與分殊義務[371]。而「視訊分享平臺服務」（video-sharing platform service[372]）本身即為核心平臺服務之一。又，《數位市場法》第 12 條第 1 項也賦予了執委會增加守門人義務之權力。當執委會基於第 19 條之市場調查結果，發現有與第 5 條、第 6 條所規範情況相當之不公平情事或限制核心平臺服務可競爭性之行為，而認定有調整守門人義務之必要時，即可針對特定守門人平臺更新其應遵循之義務[373]。而按第 12 條第 5 項之定義，若守門人平臺透過施加或增強數位市場之參進障礙，或以守門人身分妨礙其他參進者就市場上之關鍵投入（key input）享有同等近用，致生阻礙創新或限制企業用戶與終端用戶之選擇；或企業用戶之權利與義務失衡，守門人藉此從企業用戶身上獲取與其所提供之服務不成比例之優勢，即構成前述之「不公

368 Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act).

369 DMA, Art. 2(2).

370 DMA, Art. 3.

371 DMA, Art. 5-7.

372 DMA, Art. 2(2)(d). 視訊分享平臺服務之定義包含以下要件：首先，該服務本身或服務可分離部分之主要目的、或該服務之基本功能，在於將節目、使用者生成之視訊或兩者共同提供予公眾，以作為資訊、娛樂或教育之用途。其次，該服務係透過《歐洲電子通信法典》（European Electronic Communications Code, EECC）第 2 條所定義之電子通訊網路（electronic communications network, ECN）進行接取。最後，相較於「視聽媒體服務」（audiovisual media service）係以具有「編輯責任」（editorial responsibility）為前提，視訊分享平臺服務之提供者對於節目與視訊內本身並不具編輯責任，但可自行決定節目與視訊之編排（organisation），包括以自動化方式或演算法進行陳列、標籤以及排序。

373 DMA, Art. 12(1).

平情事」或「限制核心平臺服務可競爭性之行為」[374]。而若將視訊分享平臺之服務條款中的「免費全球著作授權」、「過高之分潤門檻」或「過低之分潤比例」認定為不公平或限制可競爭性時，法制框架上或許容許「允許新聞媒體事業與視訊分享平臺（集體或各個別）協商」、且「視訊分享平臺應有與之誠信協商之義務」，甚至「揭露協商必要資訊等透明性義務」之可能。總之，歐盟此不對稱產業管制性質之典範，值得參考。

（三）開放式展示型廣告分潤情境

再次，關於透過「（數位平臺之）開放式展示型廣告（open display advertising）分潤」部分，則是所有新聞媒體事業的主要獲利型態，也即於新聞媒體事業自有的官方網站中，於開放式展示型廣告欄位採自行招商、透過廣告聯播網招商，或直接使用大型數位平臺之數位廣告工具，如 Google AdSense 等；此模式並不涉及新聞著作之利用。由於根據各國的調查與推估，由於技術先進等特性，Google 於開放式展示型廣告的市占率，皆超過五成、甚至有高達八、九成者。因此此模式之新聞媒體事業困境與前一種模式類似，對於數位廣告平臺後端之廣告版位競標機制與分潤計價，亦皆由數位廣告平臺掌控。

對此，目前除了英國欲採取高強度的「分離干預矯正措施」外，本研究目前也尚未觀察到國際上有特別針對此一議題的官方政策措施案例。簡之，英國所規劃的分離干預措施，是英國極為開創性之線上廣告中介服務功能性矯正措施，其解構 Google 在開放式展示型廣告市場中的中介角色，並針對 Google 在垂直整合的數位市場之各項業務功能所進行拆分之干預措施。也即，相關的競爭疑慮主要來自 Google 在數位廣告中介價值鏈中，保有不同經營層次的所有權，使其能夠提供兼顧面向廣告主之廣告供給端（supply-side platform, SSP）之服務與面向發佈商之廣告需求端（demand-side platform, DSP）之服務，同時讓廣告主與發佈商傾向使用 Google 的 SSP 與 DSP 服務，Google 透過自身優勢市場地位使其他相同服務提供者難以與之競爭。根據英國競爭法主管機關競爭與市場管理局（CMA）的規劃，其首先將具市場力之廣告伺服器（publisher ad server）與廣告建議功能（DSP）分離；其次，將具市場力之廣告建議功能（DSP）與發佈商競價功能（SSP）分離；

[374] DMA, Art. 12(5).

其三，開放具市場力之 DSP 廣告版位，尤其當廣告版位為 DSP 創造重要市場力時；最後，拆分方式可歸納為三類：完全所有權分離（full ownership separation）、功能性分離（operational separation）包含管理分離和共同所有權之不同業務之防火牆（firewall）概念，以及直接限制利益衝突，不允許中介公司在同一場交易中雙邊操作。且在監管上，將立法成立「數位市場部門」（DMU），授權其實施並監督分離干預矯正措施[375]。

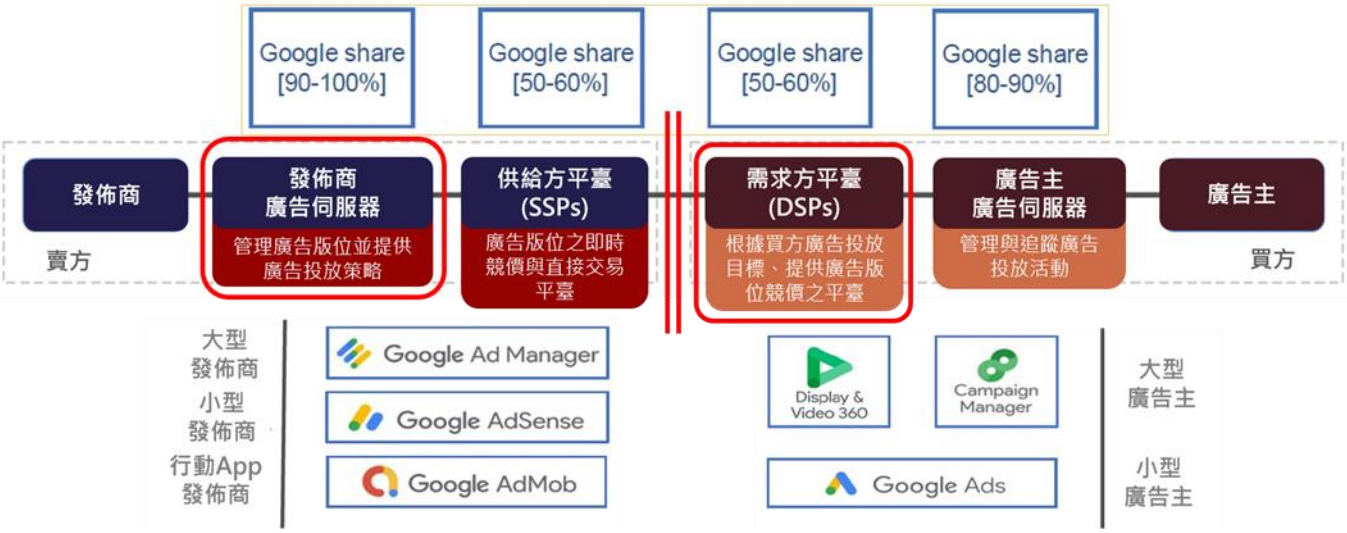


圖 96：英國規劃之線上廣告中介服務分離干預矯正措施

資料來源：CMA[376]，本研究整理重製

不過，姑且先不論英國之正式產業管制法草案尚未出爐；其分離干預矯正措施因管制技術應極為先進、精細，且賴以進行行政決策之伺服器功能等資料皆不在我國，因此實務上應有極高難度，恐不適合我國。故本研究認為，既然「開放式展示型廣告分潤」與「自有平臺廣告分潤」其本質皆為數位廣告營收分潤門檻與分潤比例的問題，應可與「自有平臺廣告分潤」進行類同的法制政策規劃。

375 CMA, *Online platforms and digital advertising: Market study final report*, at 369-393 (2020), *available at* https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fa557668fa8f5788db46efc/Final_report_Digital_ALT_TEXT.pdf.

376 *Id.*

（四）線上搜尋引擎廣告分潤情境

最後，關於透過「（數位平臺之）線上搜尋引擎（online search engine）廣告分潤」部分，線上搜尋引擎本身係屬多邊平臺，串連新聞媒體業者、廣告商及使用者三方，運用檢索跟索引建立的技術排序使用者搜尋關鍵字之結果，進而依照關聯度、興趣、地點、顯著性、權威性、新鮮度、實用性等綜合考量因素，自動判斷並呈現新聞內容予使用者。

如 Google Search 等提供此類服務，而線上搜尋引擎呈現方式主要有三種，其一為標準格式，即透過搜尋結果頁面之藍色醒目連結導引使用者至新聞媒體業者之自有官方網站；其二係以焦點新聞方式，即呈現小型縮圖連結，包含新聞圖片及標題，但不會提供簡短的文字摘要（snippet）；其三則是以 Google 新聞（Google News）之模式展現。

而從前開產業調查中訪談 Google 或是在數位部舉辦的協商會議上，Google 均強調其「並不使用新聞媒體產製的內容盈利，而是提供免費『連結』將有價值流量帶入新聞業者網站，幫助他們增加接觸更多網路使用者的機會」[377]。

> 外界批評平臺利用新聞內容賺取大量廣告費，事實上有蠻多的誤解，第一個我們不利用新聞內容，第二個就算使用者點進了新聞內容，我們沒有賺到任何一筆錢……（Google）

對此，本研究認為此模式雖不涉及新聞著作之利用，然此種利用轉載或索引方式吸引使用者，將其導引觸及新聞媒體業者所產製之新聞內容，故可謂數位平臺利、活用新聞內容吸引使用者並分析使用者之數據以投放關鍵字廣告，間接利用關鍵字廣告營收，新聞媒體業者實對數位平臺之廣告營收有實質貢獻，但實際上卻未獲得任何分潤，是可比照「授權或交換情境」，要求數位平臺必須就利、活用該權利付費，使新聞媒體事業在數位化環境之貢獻有相應之反饋。

[377] 陳世昌，平台與媒體首對話　Google 願主動提出追求共榮雙贏方案，ETtoday 財經雲（2022/12/02），https://finance.ettoday.net/news/2393109#ixzz7sEFyBaZQ（最後瀏覽日：2022 年 1 月 22 日）。

（五）思考路徑之提出—代小結

從前開產業調查與分析中可以得知，當前新聞媒體所遇到最大問題之本質，其實是數位化之過程中，傳統廣告因數位廣告精準定向及投放技術之開展，而轉移至數位廣告；繼而數位廣告出於廣告效果評估及便利性等因素，大量集中投放於具有雙邊或多邊市場特性、且使用者極具規模之數位平臺，進而使包括新聞媒體事業之使用者及廣告主對大型數位平臺產生高度經濟依賴性，而此類大型數位平臺亦有市場可競爭性不足的問題；在此背景下，分別導致了新聞媒體事業著作授權協商時議價能力不對等問題、或廣告分潤之條件不合理問題等，最終導致了收入不足，引發社會對於擔負第四權功能的新聞媒體事業危急存亡之擔憂。

本研究認為，這些問題的障礙各不相同，應採用不同的工具加以對處，始能對症下藥。基此，本研究耙梳基於前開產業調查所得之問題，據以繪製思考路徑圖如次。

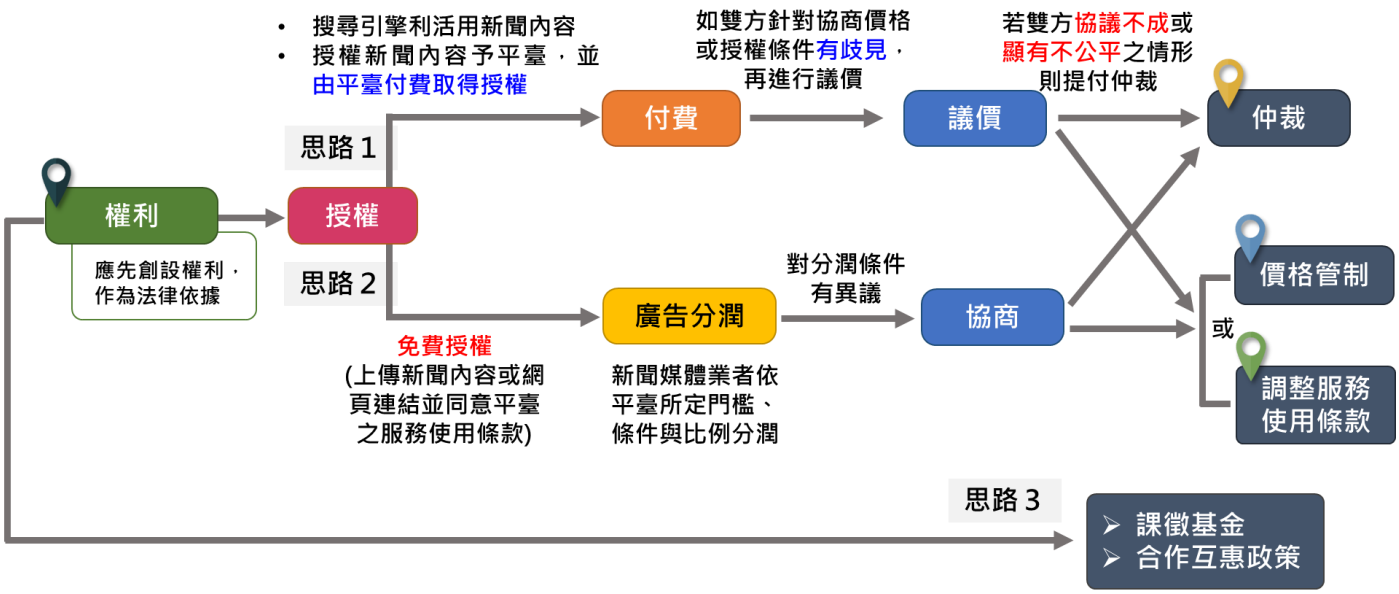


圖 97：我國新聞產業數位轉型與數位平臺間之爭議及解決策略思考路徑

資料來源：本研究整理繪製

1. 有必要透過法律創設權利

首先，本研究從權利之有無的觀點出發，如著作權般，新聞媒體事業若無權利，則後續難以要求報酬或對價，因此權利的完整性最為重要，否則將無從增進新聞媒體事業於數位環境之正當營收。從我國《著作權法》體系觀之，該法第 9 條第 1 項第 4 款規定，單純為傳達事實之新聞報導所作成之語文著作不得為著作權之標的。因此一篇紙媒的新聞報導、一則影音的新聞播報、甚至數位形式的檔案中，皆可能含有傳達事實或評論之語文著作[378]，在傳達事實的語文著作（可能是文字、播報員的講稿講詞等）不受著作權保護；此外，即便是評論之語文著作、或傳達事實之其他著作類型（可能是美術著作、攝影著作、視聽著作、電腦程式著作等），透過同法第 52 條之合理引用及第 61 條之合理使用、或第 49 條之網路時事報導利用[379]，使甚至標題與簡短摘要之使用利用等形式，都屬於著作權之限制，並非當然受到著作權之保護[380]；更遑論單純的張貼、分享超連結之行為，一般咸認外於著作利用之行為。故從「完整涵蓋新聞報導」的觀點，我國現行《著作權法》上之著作權之權利範圍尚非合宜，仍應以立法之方式加以填補或擴張；而關於國際上可能的創設權利之立法模式、與我國可能的採擇方向，容後述。

2. 思路一：付費授權路徑（併同搜尋引擎利活用部分）

於創設權利後，基於數位平臺各種使用、利用或「活用」新聞報導型態之行為或事實，若要求其付費以取得授權或予以補償，則授權金或補償費用之多寡勢為兵家必爭之地。而依據本研究第二章之分析與歸納，各國立法趨勢多採取兩種政策工具處理新聞媒體事業與大型數位平臺間議價能力不對等、進而導致獲利甚低的問題，第一種工具即為允許集體議價，或將集體議價明文且確定排除於聯合行為之外的法定豁免，以資衡平議價能力；第二種工具係（個別或集體之）協議先行，協議難航則進調處，調處不成則（依當

[378] 事實上該款現行之規定是 1992 年修正時刻意限縮的結果。修正前之條文為「單純傳達事實之新聞報導」，也即包括語文著作、美術著作、攝影著作、視聽著作等，均不受著作權保護，乃參照日本法之規定調修。該次修法該條立法說明第三點參照。

[379] 雖然對於何謂於網路上進行「時事報導」，受到「公民記者」（citizen journalism）概念之衝擊，其範圍可能有所爭議。

[380] 王立達，數位時代的新聞生機：媒體與平臺議價協商之法制模式之評估與選擇，台灣法律人，第 15 期，頁 53-54（2022）。不過，《著作權法》第 61 條對於公開傳輸「揭載於新聞紙、雜誌或網路上有關政治、經濟或社會上時事問題之論述」的著作權限制，可透過同條但書註明不許公開傳輸來治癒，對新聞媒體事業而言，仍可透過註明而享受完整權利。

事人一方之申請）付準用《仲裁法》程序之強制裁決（以下簡稱強制仲裁）或行政裁決，其本質即是透過仲裁或裁決的方式進行價格管制。

3. 思路二：免費授權但改以分潤路徑（併同開放式展示型廣告部分）

另一思路為，雖有權利之創設，惟於授權階段，即透過數位平臺之服務使用條款、社群守則或分潤政策等規約或約款，使新聞媒體事業上傳影音、文字等新聞報導內容時，除非同意免費授權及其分潤條件，否則無法使用該數位平臺之服務。承前所述，從目前國際上比較具體立法趨勢中，較為可行者為在不對稱產業管制法框架下，允許新聞媒體事業以集體議價之方式與大數位平臺協議授權及分潤之條件，若協議不成則亦允許進行價格管制；當然，考量到數位權利與服務邊際成本趨近於零等複雜特性，價格管制亦可援用思路一中強制仲裁或行政裁決之手段。

此外，如前所述，由於開放式展示型廣告部分雖不涉及新聞報導之各種使用、利用或「活用」行為或事實，但其問題點亦是數位廣告之分潤，因此解決路徑可併同、依附在此路徑當中。

4. 思路三：釜底抽薪路徑

最後，本研究前開整理學者專家之意見及輿論，則有與新聞報導相關權利之創設與否無關的倡議，也即與「權利與付費或分潤」之概念脫鉤，本研究姑且稱之為釜底抽薪之路徑。而其一，即為「基金模式」，也即主張國際之大型數位平臺既於我國從商、提供服務、吸納我國廣告資源，雖我國財政部針對外國營利事業跨境銷售電子勞務，已透過委託代理人辦理稅籍登記之方式，開始課徵營利事業所得稅與營業稅，但其認在實際營業額與營收部分仍與實情有顯著落差，對我國本土之貢獻仍有未足，因此冀希在既有稅制之外以另行課徵基金之方式，將其獲益「留在我國境內」，致對我國新聞媒體產業能有實際之貢獻。

其二，則是所謂的「合作互惠政策」，也即大型國際之數位平臺業者希望以提供一筆金額「實質貢獻」我國新聞媒體產業，可能包括具體的給付或培訓方案等，以做為「權利與付費或分潤」概念之替代。要之，當我國新聞媒體事業接受「合作互惠政策」後，則不應另就授權、付費、分潤等再行主張。

二、國際立法趨勢中政策工具之細分化盤點

在針對三大思路提出本研究對我國適切之法制建言前，應就本研究第二章所研析之各國立法趨勢，進行「細分化」盤點。也即各國立法與政策取向各有不同，且包含不同的工具與要素。而為求分析與理解之便，以下，謹歸納可能的政策法規方向。值得說明者，各政策工具間不互斥且可同時並存。

（一）創權工具

研究國別目前針對創權之作法，大抵區分為兩大類：歐盟及法國的「著作鄰接權工具」；以及澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》的「公開內容（making content available）模式」，本研究以下簡稱「MCA 工具」。

1. 著作鄰接權工具

首先，關於「著作鄰接權工具」，即是於《CDSM 指令》與內國法的轉換中，新增線上利用新聞內容之著作鄰接權，擴張了傳統著作權利的範疇至「新聞片段（snippets）」，使新聞媒體業者得藉此就授權議價而取得報酬，增加營收。

然而，採取此政策工具之歐盟，先後在法國、德國、捷克[381]都引發了 Google 的反動。要之，Google 為因應《CDSM 指令》後前開會員國之立法轉換潮，在該會員國內，將原本以「標題、新聞片段、圖片及超連結」呈現於其搜尋引擎服務之新聞搜尋結果，全面改以「標題及超連結」的簡化方式呈現，以規避對擴張之著作鄰接權之利用行為，而無須取得授權。此手法學者稱之為「不顯示策略」（display policy[382]），祭出「免費授權，或（搜尋結果）只呈現標題」的二選一策略，其目的在於迫使該國新聞媒體事業接受免費授權或甚為低價的授權費用[383]。

---

[381] *See* Google Search Central, *Updates to Google's Services in Czechia in Light of the Czech Transposition of the European Copyright Directive*, 2022/12/12, *available at* https://developers.google.com/search/blog/2022/12/google-services-in-czechia (last visited Dec. 13, 2022).

[382] *See* Giuseppe Colangelo, *Enforcing Copyright through Antitrust ? The Strange Case of News Publishers Against Digital Platforms*, 10(1) JOURNAL OF ANTITRUST ENFORCEMENT 133, 140-148 (2022).

[383] 王立達，同前註 380，頁 56-57。

而雖然法國競爭法主管機關透過競爭法之攻防取得了案例上的勝利；但學者卻也點出，追根究底，此一著作鄰接權工具在法律功能上，並無法透過一般競爭法之手段強制數位平臺取得授權，也即，其拒絕取得授權之「不顯示策略」，普遍上實難以成立競爭法上「關鍵設施（essential facilities）原則」的斷絕供給、榨取性濫用獨占力或相對優勢地位濫用[384]，故難收實效。

事實上，目前我國《著作權法》保護範圍難以完整涵蓋新聞報導的利活用型態，而有修補必要，誠如前述。但由於我國《著作權法》大抵仿效美國法，目前未有著作鄰接權之設，為新聞議價而徹底改造《著作權法》之架構亦略不切實際；加諸，著作鄰接權工具亦有可能引發大型數位平臺「不顯示策略」之弊病。因此，本研究認為，或可採取其他民事特別法之形式，新設一財產權性質之權利，並課予數位平臺與權利人強制締約義務，即可迴避《著作權法》的構造改革難點及著作鄰接權工具之弊端，而殊途同歸。

2. MCA 工具

觀察澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》，其實際上供議價之客體，超越了原本《著作權法》的概念，也即，就數位平臺原本「利用」《著作權法》中「重製」之概念，加上所擴增的「活用」提供新聞內容之置入、新聞連結、新聞摘要等公開方法，故可稱之為「利活用」。其實質意義上，即等同於創設一個新的權利。

事實上，加拿大刻正由國會審議中的《線上新聞法》草案（Online News Act, Bill C-18[385]）亦採取相同的政策工具。要之，根據該草案第 19 條第 2 項，適格之新聞事業與數位新聞中介者（digital news intermediary）之議價程序範疇，即為「公開新聞事業所產製之新聞內容」。而依據同草案第 2 條第 1 項之定義，所謂的「公開新聞內容」（making available of news content），包括以下兩種型態：（1）一部或全部新聞內容之重製；及（2）藉由包括索引目錄（index）、彙集（aggregation）或排名（ranking）等任何方式促進一部或全部新聞內容之接取。與澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》相對照，則可以發見，其所涵蓋範疇大致相同，除了重製之「利用」，包括了新

[384] 詳細之競爭法分析，請參 Colangelo, *supra* note 382, at 142-146；王立達，同前註 380，頁 57-60。

[385] Bill C-18, An Act respecting online communications platforms that make news content available to persons in Canada, https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/44-1/bill/C-18/third-reading (last visited Dec. 13, 2022).

聞標題與短摘（「部分內容」）及新聞（超）連結（促進接取）；尤其針對重製以外之（2）「活用」的部分，可謂劍指搜尋引擎與新聞彙集服務。

從澳洲法與加拿大草案之法律功能可得知，其透過創權後，直接以產業特別法的方式，課與「利活用」新聞內容之數位平臺有與新聞媒體事業議價之義務，概念上即等同於「強制數位平臺取得授權」。而既然連僅於搜尋結果呈現「標題及超連結」都會落入「利活用」之態樣而需取得付費，則當可消弭國際大型數位平臺採取「不顯示策略」之問題[386]。

（二）透明性工具

透明性要求是管制密度最低的透明性工具，此政策工具之要點在於謹慎地克制政府經濟干預，僅立法要求數位平臺公布、向交易對象揭露或向主管機關提出有關於觸達率等數據資料，以消除後續議價時可能發生的資訊不對稱；並給予主管機關持續監督市場之工具，以適時評估是否需調整規管力度。舉凡日本《提升特定數位平臺透明公正法》及澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》中，皆有類似的規定。

本研究認為，透明性工具乃是所有議價與管制之最低度的前提，故我國應參採之。

（三）集體議價工具

此政策工具之著眼點仍在於議價能力不對等，而要點在於透過競爭法之特別法或產業管制法之規定，給予新聞媒體業者聯合行為之豁免，例外允許其聯合與數位平臺行授權議價，以弭平其議價地位。舉凡澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》及美國《JCPA》草案，大抵採取此類工具；而我國《公平交易》法第 15 條亦設有聯合行為之個案審查豁免規範。

另一種類似的作法，其實類似「著作權集體管理團體」（下稱仲團），也即允許或強制新聞媒體事業成立或加入仲團，由仲團設定或與數位平臺協

[386] 或有認為此一立法策略仍不足以防止國際大型數位平臺「全面退出特定國市場」的問題，且亦有認為若非逕行課予數位平臺直接承認有對新聞付費之義務，並開放數位平臺以自願方式與新聞媒體協商，或有轉圜之餘地。但本研究認為，此問題並非終局解決之道。要增稅等作為，一樣也會生此疑慮。一切只在於國際大型數位平臺在該國市場提供服務之成本與效益而已，也即一國法制政策增加國際大型數位平臺成本「程度」的拿捏，是以直面解決此問題的重點在於如何設計談判策略規範，並透過政府支持，確保新聞媒體業者集體與數位平臺對等協商之地位。

議標準價格，數位平臺則依據標準價格付費。

本研究認為，強制新聞媒體業者加入仲團形式之組織，強制以組織之方式與數位媒體議價，較能減少交易成本。並且，也應以法律明定集體議價構成聯合行為之例外。

（四）作為義務工具

其次為行為準則工具。此政策工具之要點在於透過產業管制法之立法，課與一定之「作為義務」，加以規管數位平臺。例如，澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》課與指定數位平臺協商之義務；或者英國 CMA 欲透過分離干預之措施，矯正開放式展示型廣告服務之規劃。

於此，本研究認為，英國欲採行之規劃甚為繁複，故採取澳洲法之協商義務即可。

（五）價格管制工具

本政策工具之要點在於最終將由政府決定數位平臺利用新聞內容之授權價格、或設定其價格的合理區間。諸如澳洲之《新聞媒體與數位平臺強制議價法》，其採用調處先行，調處不成則付 ACCC 強制仲裁授權價格的方式，本質上就是一種價格管制。不過，價格管制有資訊不對稱、管制失靈等本質上不易克服的困境，目前澳洲及加拿大的立法模式，皆冀希採取「美國職棒大聯盟式」的強制仲裁方式（baseball-style arbitration），由雙方各出一最終報價，由仲裁人或裁決人二擇一，迫使雙方貼近市場公允價格[387]，來「迴避」此困境。

此外，針對當前法國及德國競爭法主管機關就 Google 的「News Showcase」服務新聞授權議價之榨取性濫用（exploitative abuse）裁處，本質上也是一種避免獨占者獲取超額利潤的價格管制策略。不過，值得注意者，澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》之所以採取強制仲裁模式，係因澳洲競爭法並不禁止榨取性濫用，因此可以說是一種透過產業管制替代

[387] *See* Colangelo, *supra* note 382, at 155-160.

一般競爭法管制的手段[388]。

考量前述難以透過競爭法加以強制國際大型數位平臺取得授權之問題，本研究認為，「美國職棒大聯盟式」的強制仲裁方式是較為可行的策略，主管機關之行政成本亦顯著較低。

（六）特別公課工具

本政策工具之要點在於由政府設租，透過租稅或公法上的金錢給付義務，直接向數位平臺課徵稅賦，成立公基金，並按營收等實情，分配予新聞媒體業者。

事實上，如芝加哥大學史蒂格勒研究中心所提出的「媒體券」制度等需求面的公共補貼措施，其經費來源亦能結合特別公課加以實施。

獲得 2018 年諾貝爾經濟學獎的美國經濟學大師 Paul Romer，深感 Google 和 Facebook 等大型數位平臺嚴重侵蝕民主所依賴的共同價值及規範、破壞社會大眾對民主制度的信任，2019 年在紐約時報的專欄，提倡對大型數位平臺課徵數位廣告稅。Romer 認為現在提出的方案大多依賴反壟斷法或其他監管行動，與其禁止當前的商業模式，倒不如建立新的稅法，即針對數位平臺主要的收入來源「數位廣告」課徵稅收，鼓勵平臺公司轉向更公平更健全的運作模式[389]。

Romer 認為傳統的反壟斷法並不適合處理這個問題，徵稅立法的策略反而較具有優勢。美國現有的反壟斷法主要是針對市場力不對等所造成的價格危害，卻無法處理數位平臺所造成的其他危害，如扼殺創新和破壞民主制度等問題。建議應該透過立法機構對數位廣告徵收累進稅，課稅會極大可能地促使 Google 和 Meta 等公司做出改變。

由於美國政府仍以數位科技巨頭的市場壟斷為主要討論議題，讓 Romer 再度疾呼課徵數位廣告稅的思考[390]。他認為美國法院執意以反壟斷法來處

---

388 *See* OECD, *supra* note 124, ¶ 40.

389 Paul Romer, A Tax That Could Fix Big Tech: Putting a levy on targeted ad revenue would give Facebook and Google a real incentive to change their dangerous business models, The New York times (2019/05/06), https://www.nytimes.com/2019/05/06/opinion/tax-facebook-google.html (last visited Nov. 22, 2022).

390 Paul Romer, Taxing Digital Advertising, paulromer.net (2019/05/17), https://adtax.paulromer.net/#disclosures (last visited Nov. 22, 2022).

理，實在令人很無奈，在等待最高法院裁決的過程，這些科技巨頭的營收可能已經翻轉又翻轉，對社會國家的影響力倍增又倍增，最後法院的裁決很可能是「算了吧，你無能為力，市場創新驅動成長」或者「算了吧，這是雙向市場」。所以 Romer 認為防禦失敗，是時候對數位科技平臺進攻了，即政府立法部門應該對數位平臺的數位廣告收入徵收累進稅；他也在該文說明累進稅所規劃的指定基數和稅率表。

課徵數位廣告稅的作法也是各國討論數位經濟議題的作法之一[391]。在 Romer 的倡議下，美國有數個州考慮課徵數位廣告稅，如康乃狄克州、印第安那州、蒙大拿州、紐約州、德州、華盛頓州、華盛頓特區、西維吉尼亞州等。但是 Gail Cole 提出課徵數位廣告的複雜性，包含立法的合法性、納稅責任歸屬、如何界定數位廣告、如何確保正確獲取數位廣告的營收及課稅之後的影響等[392]。

值得關注的是，馬里蘭州參議院已在 2021 年 2 月投票通過課徵數位廣告稅，成為美國第一個實施該法的州[393]。根據紐約時報估計，在新法頒布後的第一年，約可為馬里蘭州的稅收增加 2.5 億美元的收入[394]。該法令涵蓋許多新的稅賦規定，數位廣告稅的繳稅對象是提供數位廣告服務的業者或個人，只要在該州所提供的數位廣告服務年度營收超過 1 億美元，就必須繳交相關稅賦。而所謂的數位廣告服務則涵蓋了橫幅廣告、搜尋引擎廣告與插頁式廣告等，網站、行動程式的廣告營收也計算在內。至於課稅的稅率規定，如數位廣告營收介於 1 億美元至 10 億美元的課稅比例為 2.5%，10 億美元到 50 億美元為 5%，50 億美元到 150 億美元為 7.5%，若數位廣告的年度營收超過 150 億美元，稅率則是 10%，逃漏稅有其罰款或處以牢獄之災[395]。

---

391 *See* Marko Köthenbürger, Taxation of Digital Platforms, EconPol Working Paper (2020), https://www.ifo.de/DocDL/EconPol_Working_Paper_41_2019.pdf.

392 Gail Cole, More states strive to tax online ads despite the challenges, Avalara (2021/10/19), https://www.avalara.com/blog/en/north-america/2021/10/more-states-strive-to-tax-online-ads-despite-challenges.html (last visited Nov. 22, 2022).

393 Celine Castronuovo, Maryland lawmakers approve nation's first tax on digital ad revenue, THE HILL (2021/02/13), https://thehill.com/policy/technology/538736-maryland-lawmakers-approve-nations-first-tax-on-digital-ad-revenue/ (last visited Nov. 22, 2022).

394 David McCabe, Maryland Approves Country's First Tax on Big Tech's Ad Revenue, The New York Times (2021/2/12), https://www.nytimes.com/2021/02/12/technology/maryland-digital-ads-tax.html (last visited Nov. 22, 2022).

395 陳曉莉，馬里蘭成為美國第一個向科技巨頭徵收數位廣告稅的州政府，iThome (2021/02/16)，https://www.ithome.com.tw/news/142753（最後瀏覽日：2022 年 11 月 22 日）。

然而，數位廣告稅並非完全沒有爭議。例如馬里蘭州課徵數位廣告稅的法律目前在聯邦地方法院與州地方法院都有訴訟案審理中，此外，開徵數位廣告稅與數位服務稅（digital service tax, DST）之間的關係，亦需要整體性的思考，如同 Cole 所提出的建議[396]，徵收數位稅具有高度複雜性，需要全面審慎評估，特別是課稅後對各方利害關係人之衝擊，以及是否可得實現課稅的立法目標等。

國內學者馮建三教授[397]及羅世宏教授等人[398]也公開呼籲政府可參採馬里蘭州的作法，徵收大型數位平臺業者數位廣告稅，再將此稅收做為新聞媒體因廣告受到大型數位平臺衝擊的補助費，可解決部分新聞業者收益短少的缺口。羅世宏教授[399]還提出多元方案，倡議政府應積極修法確保新聞媒體從數位平臺取得公平合理之分潤條件，推動新聞媒體訂閱費用抵稅額、平面、廣電及網路新聞媒體免徵營業稅、地方新聞記者聘雇抵稅額等扶持措施，並儘速推動成立包括政府與民間資金來源的新聞業振興與發展基金，以及設置公民新聞券等。

此外，另有論者認為，應以投放至海外的數位廣告支出採取就源扣繳，課徵基金[400]等等。不過，課稅及免稅皆是政府的施政工具，與我國整體稅制息息相關，任何政策的實行也反應政府價值觀的選擇，需要詳實資料分析，以及做為稅務行政與課稅依據之證據—但此實際上才是最困難的，因為若財政部透過境外電子勞務之稅籍登記皆無法解決明察境外業者實際營業額與營收的問題，何以認為改採同樣需要符合租稅相關原則的特別公課，就能解決問題？

況且，歸因於跨境數位平臺興起，紛紛將總部、常設機構建立在低稅負

396 Gail Cole, *supra* note 392.

397 馮建三，課數位廣告稅 阻新聞崩壞，聯合報（2022/5/13），https://udn.com/news/story/7339/6309396（最後瀏覽日：2022 年 11 月 22 日）。

398 馬瑞璿，媒體議價機制應透明 學者：政府可考慮收取數位廣告稅，經濟日報（2022/07/150），https://money.udn.com/money/story/5613/6463913?from=edn_referralnews_story_ch122228（最後瀏覽日：2022 年 11 月 22 日）。

399 羅世宏，展望十年後的台灣傳播環境，思想坦克（2021/12/31），https://voicettank.org/%E5%B1%95%E6%9C%9B%E5%8D%81%E5%B9%B4%E5%BE%8C%E7%9A%84%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%82%B3%E6%92%AD%E7%92%B0%E5%A2%83/（最後瀏覽日：2022 年 11 月 22 日）。

400 本研究認為，市場與產業是動態的，在此制度下，將如同遺產稅，數位廣告之支出與行為地將移往海外，形成淘空我國廣告資源。

之國家或地區，使得諸多較高稅負之國家面臨稅基流失與利潤移轉之租稅套利難題，於是歐盟於 2018 年間推動 DST 針對大型跨國企業在歐盟境內提供數位服務所獲取營收課徵 3%稅賦，由於 DST 所課徵對象多為美國企業，故引發國際緊張關係，甚至美國透過「報復性關稅」還以顏色。遂經濟合作暨發展組織（OECD）與 G20 國家於 2019 年初，針對跨境大型企業提出雙支柱改革方案（Two-Pillar Approach），其重新規範該等企業在國際間課稅之管轄權分配，試圖建立全球一致之利潤分配機制。

其中，支柱一（Pillar 1）：全球利潤分配稅制計畫係規範全球年營收超過 200 億歐元，且稅前淨利率超過 10%之跨境大型企業（如 Google、Amazon 等），應取 25%之超額（剩餘）利潤，依課稅之連繫因素（Nexus）重新分配予市場國，使市場國有較多之課稅權，以反映跨國企業藉由遠端營運參與市場國經濟活動所獲得之利潤，而為實施支柱一方案，各國需同時取消課徵數位稅或相類似之稅捐，諸如英國、法國、義大利、奧地利及西班牙已先後宣布 2023 年取消數位稅，同時獲得美國跨國企業同意取消關稅報復，也趨緩各國間緊張的經貿關係，預計最快 2024 年，全球有將近 140 個國家實施支柱一方案。而我國未來勢將持續與國際接軌，故如 OECD 提出之支柱一方案相關內容等，對我國仍有所影響，從而應持續關注且將國際課稅趨勢納入考量。故而徵收數位稅之作法，恐與目前國際課稅趨勢相悖，宜加以審慎考量[401]。

又，此政策工具一言以蔽之，其實就是一種著眼於數位平臺吸納大部分廣告資源，卻未回饋投資新聞媒體產業的「分潤機制」。然而如何適切分潤即分配予各新聞媒體事業，又將產生新的問題。例如，有論者認為，著眼點應朝向「避免流量定價」的傳播政策思維，課徵基金後，由政府以「優質新聞」為導向加以適切分配，以導正「小編文化」等以吸引眼球為最高指導原則、持續偏離新聞專業與新聞倫理之數位做法。

然而，由政府決定何者為優質，已涉入對新聞內容之指導與選擇，並透過原本應係以符合市場原理（即流量帶廣告、廣告帶來收益，因此應據價值鏈回饋予創造價值者）之收益，按「政府偏好之優質」重分配予不同的新聞

[401] Elke Asen & Daniel Bunn, *What European OECD Countries Are Doing about Digital Services Taxes*, TAX FOUNDATION (2021/11/22), https://taxfoundation.org/digital-tax-europe-2020/ (last visited June 22, 2022).

媒體。基此，為確保新聞自由所擔保的第四權功能，本研究堅持，政府不宜過度干擾新聞內容之產製，以免引發「法律家長主義」（legal paternalism）、甚至「基於內容管制」（content-based regulation）之擔憂與疑慮。終究，新聞內容的選擇是民眾的自由，其揀選係基於教育與社會文化型塑及互動下的行動意識，而既然政府不應替代或暗示民眾當如何選擇，還是宜從素養教育，以及強化新聞產業集體自律之方針著手。

又假設並非由政府決定，而是數位平臺藉由直接捐款予中介組織，讓該中介組織進行分配，則該中介組織之多元性及代表性是否足資應付？是否確實逸脫「流量定量」而達成公允之分配，亦為衍生之難題。

總而言之，本研究認為，如何適切分配予各新聞媒體事業之問題，其根本性解決之道在於應尋求及取得新聞媒體產業界內部（包含廣電媒體與紙媒）之集體共識。即應先行成立跨媒介（pan-media-outlet）新聞媒體之產業公會，由公會以自律方式取得整體產業界認為妥適之分潤基準，政府則做為最後擇定與支持的角色，以貼近新聞媒體之真實需求。惟亦需留意公會本質上屬於卡特爾行為，故政府亦可藉由課予透明性義務與禁止差別待遇等措施，進而保障機制能妥適之運作。

（七）各政策工具之分析與評估

表 36：各政策工具之分析與評估表

序	工具	作法	(擬)主責機關	行政期程	解決力	可行性分析
1	**創權工具**	著作鄰接權工具	經濟部	長期	權利完整化，新聞媒體業者得藉此取得報酬，增加營收	✓ 需經立/修法 ✓ 著作權法導入鄰接權可行性存疑
		MCA 工具	數位部			
2	**透明性工具**	要求數位平臺公布、向交易對象揭露或向主管機關提出有關於觸達率等數據資料	數位部	中期	消弭授權、議價或協商等階段之資訊不對等	✓ 需經立法 ✓ 得克制政府經濟干預，為低度之管制手段
3	**集體議價工具**	透過**競爭法**給予新聞媒體業者聯合行為之豁免，例外允許其聯合與數位平臺行授權議價	公平會	短期	弭平議價地位不對等之情事	須向公平會申請
		透過**產業管制法**，給予新聞媒體業者**明確**之聯合行為豁免，例外允許其聯合與數位平臺行授權議價	數位部	中期		✓ 需經立法
		輔導新聞事業成立並加入集管團體，透過集管團體力量與數位平臺進行議價	數位部 通傳會 文化部	短期	透過集管團體增強新聞業者與數位平臺間之談判力	✓ 配合創權工具或**準用**我國既有之著作權法與著作權集體管理團體條例 ✓ 應注意集管團體處理界線僅及新聞內容涉著作權之部分
		強制新聞事業成立並加入集管團體，透過集管團體力量與數位平臺進行議價	數位部	長期		
4	**作為義務工具**	對數位平臺實施分離干預矯正措施	數位部	長期	提供數位平臺法規遵循依據	需經立法，且立法及執法甚有難度
		課予特定數位平臺負有公法上之協商義務	數位部 通傳會 文化部	中期	不介入議價，僅使數位平臺	✓ 需經立法

					負有談判義務	
5	**價格管制工具**	由政府決定數位平臺利用新聞內容之授權價格、或設定其價格的合理區間	數位部	長期	直接解決價格之根本性問題	✓ 需立法 ✓ 無論採成本加成法(cost-plus)、設定價格上限(price cap)或零售價格扣減法(retail-minus)均有無法勾稽成本之問題，對於邊際成本趨近於零之數位平臺而言，更是如此 ✓ 有其他適宜之手段時，不宜逕由高權介入市場機制
		採取強制仲裁機制，由雙方進行真誠協商，協商不成則交由仲裁審查雙方的最終報價並判斷最終結果	數位部	中期	自行議價或協商失敗後，由政府為雙方提供中立之審查機制	✓ 需經立法，為多國所採納之措施 ✓ 政府不需要進行成本分析，僅須就最終報價二擇一決之，能避免成本勾稽疑慮 ✓ 惟應注意最終報價不一定合理，且有風險溢酬(提前變現)問題
6	**特別公課工具**	由政府設租，透過租稅直接向數位平臺課徵稅賦，成立公基金，並按流量或優質與否等實情，分配予新聞媒體業者	數位部	長期	若分配得宜，可使小型新聞業者受惠	✓ 需透過立法，課稅基準及對象均須釐清 ✓ 需配合國際稅務協定，且需仰賴業者自行申報營收，實務上恐無法勾稽申報資料是否確實 ✓ 可能引發法律家長主義或基於內容管制之擔憂與疑慮

資料來源：本研究整理繪製

三、我國適宜之法制架構建議

首先，誠如在前開產業調查中，廣電業者均有反應與數位平臺間之演算法機制不透明、資訊不對等與溝通管道不順暢，本研究已於上節政策工具盤點亦指明「透明性」要求乃是所有議價與管制之最低度的前提，就此本研究建議，不論是何種思路取徑，我國均應搭配管制密度最低之透明性工具，亦不背於國際潮流。尤其是針對演算法與推薦機制，課予數位平臺揭露其演算法中之重要參數、流量或觸及率等互動數據等予新聞媒體業者知悉之義務，以消弭資訊不對等之情況，使新聞媒體業者得掌握更多議價之基礎資訊，一方面也能藉由賦予主管機關持續監督產業之權能，以適時評估是否需調整規管力度。

以下針對各思路取徑分析：

（一）創設權利面向

關於權利創設面向，誠如上節政策工具盤點所述，我國《著作權法》仿效美國法之體例設計及修法現實面考量[402]，本研究認為，相較於著作鄰接權工具，「MCA 工具」較為可採；然而若立特別法，直接課與符合特定「利活用」型態之數位平臺「公法上之議價義務」，則有整體制度全程將由主管機關監督、擔保其執法，而致行政成本膨脹的問題。基此，本研究建議參採日本《放送法》第 61 條第 1 項中，對於公共電視所設之「強制締約制度」。也即，以「以數位方式利活用新聞內容之網際網路平臺提供者，應與該新聞事業訂立授權契約」之概念，透過民事特別法賦予新聞事業新權利。此際，若網際網路平臺提供者拒不締約，新聞事業僅得向法院訴請契約成立並請求支付對價。

至於「利活用」之具體範疇，本研究建議以歐盟《CDSM 指令》就此所新增之「著作鄰接權」，以及澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》及加拿大《線上新聞法》草案對於「公開內容」之聯集，以最大化其範圍。

[402] 併參第六章第五節許曉芬教授發言。

（二）授權問題之解決面向

針對前開「付費授權路徑」之思路，本研究建議，應立法強制新聞事業應加入權利集管團體；並由權利集管團體每年與「分級之」網際網路平臺提供者就數位「利活用」對價協商，訂定價目表（rate card）。所謂「分級」，係可導入之不對稱管理概念，也即針對不同規模之網際網路平臺提供者，例如就大型數位平臺與其他數位平臺，可分別協議出不同之價目表。

於此，關於「大型數位平臺」之定義，根據民間版草案（初版）第 5 條第 1 項第 1 款規定受管制數位平臺之規模需達：「其最終控制者直接或間接控制之全球網站或線上服務，前十二個月或前一會計年度平均月活躍使用者合計達十億人以上。」不過本研究認為，該草案所建立議價制度的受惠者既為我國新聞業，受管制即負擔金錢繳納義務之數位平臺則更應貼近「利用我國新聞報導內容」此一事實，以彰顯「負擔平等原則」。質言之，「我國新聞報導內容」蓋有正體中文（或其他國家語言）等特殊性與屬地性，以數位平臺的全球活躍（有效）使用者論計，未免失之過寬，應度我國境內活躍使用者為宜[403]。

其次，當權利集管團體與網際網路平臺提供者協議不成時，則建議仿照澳洲法行調處；調處不成，得由當事人之一方向主管機關申請付「美國職棒大聯盟式」之強制仲裁；此概念上為價格管制。

又，關於雙方進入議價程序時之揭露資訊也即透明性義務問題，本研究亦建議參考澳洲法之設計。要之，澳洲法之重點之一，即在於課與受指定之數位平臺，須先行向登記議價的新聞媒體揭露並說明其使用者與該新聞內容或連結的互動數據（第 52R 條），可能包括點閱、導流等型態，以資新聞媒體依客觀數據提出合理之議價要求。此毋寧亦是世界各國針對此議題法制政策之核心與起點。不過，民間版草案第 10 條第 2 項規定，當事人僅得於「仲裁開始後」，像對方要求提供相關資訊，恐無法與各國法制相比擬，對新聞媒體的保障略有未周。故本研究建議，於進入議價程序時，網際網路平臺提供者即應向權利集管團體揭露新聞內容「利活用」之相關資訊，如點

[403] 民間版草案第二版（2022/2/1）於同條項新增：「或是同一期間我國境內平均月活躍使用者合計達一千萬人以上」，已有將我國特殊情狀納入考量。

閱、流量等；對違反者，應設有行政罰。

最後，關於權利集管團體之管理制度，則可準用著作權集體管理團體條例。此外，本研究建議應仿美國草案，權利集管團體之協商明文排除《公平交易法》第 14 條聯合行為之適用。

（三）分潤問題之解決面向

針對「分潤路徑」之思路，本研究建議，搭配前述「大型數位平臺」定義之思考，應採取「作為義務工具」，課與特定網際網路平臺提供者接受權利集管團體就權利授權及分潤條件等進行協議之行為義務。

並且，此際若協議不成，則同樣適用調處、並得由當事人之一方向主管機關申請付強制仲裁之規範；以及進入議價程序時，網際網路平臺提供者即應向權利集管團體揭露新聞內容「利活用」之相關資訊之規定。

此外，新聞媒體業者對於目前以流量為依歸之分潤模式有所疑義，本研究建議，若欲尋求流量以外之方式進行分潤，可透過跨媒介新聞媒體之產業公會，由公會以自律方式取得整體產業界認為妥適之分潤基準，以貼近新聞媒體之真實需求。

（四）以管制假期包容數位平臺之顯著貢獻

最後，本研究「釜底抽薪路徑」，則認為可將「合作互惠政策」包容進法制度中。

要之，有鑑於國際上對於新聞媒體議價之法制皆屬「不對稱管制」之產業法規，故各國針對受管制之數位平臺除積極之構成要件外，亦設有負面構成要件，也即豁免規範。以澳洲法為例，其財政部長指定數位平臺時，須考量「該數位平臺是否已藉由與澳洲新聞媒體進行新聞內容相關之協商（包含新聞內容對價之給付），而為澳洲新聞產業之永續性發展做出顯著貢獻」（第 52E 條第 3 項）。又，加拿大《線上新聞法》草案第 11 條，亦有以「為新聞業者提供公平補償（fair compensation）」、「須確保該補償用於支持地方、區域和國家新聞內容的製作」、「不得對新聞業者造成削弱其言論自由及新聞獨立之影響」、「維護加拿大新聞市場的永續發展」、「為當地新聞產業做出貢獻，並鼓勵新聞市場的創新商業模式發展」及「涵蓋多樣性的新聞內容，舉

凡語言、種族、原住民社區、本地新聞與商業新聞」做為豁免條件。此外，民間版草案第 5 條第 1 項第 4 款亦有以「尚未藉由與新聞媒體有關其報導內容之協議，對於國內新聞業永續發展提供顯著貢獻」為負面構成要件。故本研究建議透過立法加諸此等豁免之負面構成要件，其實質效果將與澳洲法模式先不指定適用之數位平臺相同，立法技術上不論以但書形式或獨立條款形式訂定，均無不可。

不過，本研究認為，若允許數位平臺與新聞媒體事業針對該類協議自由磋商，不啻又處於議價能力不對等之前提下。因此有關是類豁免規範，應充實配套措施，強調應導入政府協助協議，以利監督並確保數位平臺永續貢獻落實之機制。尤其，應可考慮由主管機關與系爭數位平臺及權利集管團體締結行政契約，以提供一定期間之管制假期（regulatory holiday）[404]，使彼此之權利義務得以明確及有所憑據，進而擔保數位平臺對我國新聞產業提供永續貢獻之誘因。

[404] 所謂管制假期並非指管制真空或法律假期之意，而係在法規範下設計一定之豁免條件。歐盟常見此種規範模式，諸如歐盟即有針對電力及燃氣市場制定關於「管制假期」的法規（參見 Regulation (EC) No.714/2009, Art. 17 & Directive 2009/73/EC, Art. 36），係指在嚴格的條件下，新創之基礎建設可豁免投資方面的管制，目的是為了在不確定性高的情況下活絡市場。其中一項重要條件為，若投資的風險對該企業而言太高，必得在法規豁免的條件下方能進行投資，那便適用「管制假期」，而歐盟在截至 2023 年 1 月 17 日前，總共批准 56 項新創投資項目適用於「管制假期」。*See* Bert Willems & Gijsbert Zwart, *Regulatory Holidays and Optimal Network Expansion*, TILEC Discussion Paper No. 2016-008, CentER Discussion Paper No. 2016-015 (2016), *Available at* SSRN: https://ssrn.com/abstract=2770531 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2770531; https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-01/exemption_decisions2022_updated%20links%20jan%202023%20v2_0.pdf.

第四節　數位時代下新聞產業之轉變與期待

過往新聞媒體係屬商業活動上最主要之廣告媒體，其刊登廣告之數量與占比都具有相當程度之比例[405]。然承前所述，數位平臺出現後，吸納大量的數位廣告資源，且藉由其服務可使新聞媒體業者觸及更為廣泛的閱聽眾，導致新聞媒體業者逐步加深對其之倚賴程度，進而迫使新聞媒體業者制定環繞平臺演算法的經營策略。

然而，新聞扮演第四權的角色，透過對公共議題之深度挖掘與分析，一方面為民眾監督政府之施政及政府官員之作為，故為民主程序之建構，提供不可或缺之資訊基礎，另方面對探討地方性、文化性及歷史性等容易忽視之社會文化，亦身為不可或缺之關鍵要角[406]。身為產製如此重要資訊內容的新聞媒體業者，面對掌握數位世界資源密碼之數位平臺，其獲利需求與維護新聞品質似陷入魚與熊掌不可兼得的窘境。

雖廣電新聞媒體業者均表示受到法規及自我要求之拘束，仍堅持呈現一定之新聞品質，消費者對此也抱持肯定態度，但本研究觀察之廣電新聞媒體業者數位化程度，泰半仍屬「保守型」之業者，多為配合數位平臺所制定之規則而擬定相關策略以擴散其新聞內容，與此同時，其實在新聞發布速度、標題及產製方式上均潛移默化地受到影響而有所改變，甚至讓流量決定其新聞價值，更甚者將新聞當作「商品」，這些都是需要更進一步思考而加以改善的問題。

數位時代下，承受產業轉變之衝擊與陣痛已為各式傳統業者必經之道，而廣電新聞媒體業者亦身處其中，為長久生存之計，非僅被動地仰賴政策推行所得實現，亦需主動加速數位化轉型，或許可將創設我國自有平臺作為努力之目標，降低境外大型數位平臺之干擾，以達永續經營之願景。

---

[405] 王立達，同前註 380，頁 49。

[406] 同上註。

第八章　研究限制與困境

本研究之產業調查實施過程中，遇有因問卷填覆情況未如預期等困境，對資料之蒐集及判讀造成莫大影響。故謹將實情臚列其要，望各界理解外，更盼未來之研究能繼而克服，並獲得更多公權力之支持與協助。

一、產業調查訪談無法定強制力

本研究以訪談及問卷方法進行產業資料之蒐集研究，然因調查無法定強制力，導致業者於訪談中有拒答情形，尤其 11 家廣電新聞頻道業者的問卷填答狀況不如預期。故業者拒訪與拒答致研究資料不足之處，本研究代以公部門或台北市媒體服務代理商公布的媒體白皮書資料輔助推估。

此外，在跨國數位平臺與廣告代理商方面，由於不受委託單位規管之故，本研究實難有立場要求對方全面配合資料提供，也因此有遭拒訪情事：總計接洽的 24 家業者中，實際訪談 22 家。

（一）廣電新聞頻道業者配合狀況說明

多家廣電新聞頻道業者表示，委託單位身為主管機關，應直接依法向業者調取營業資料，而非透過研究單位間接取得；並建議委託單位應直接以公文來函方式，由組織高層指示跨部門填寫。

另外，部分公司因面臨組織結構轉型與分工明確的緣故，研究訪談對象雖來自新聞部，卻不一定能夠取得公司整體的營運資料，也無法代替公司整體填寫問卷內容，因此多家業者的資料填寫並不完備。例如，廣電業者 K 即表示，公司已成立新分公司，由新分公司全面性處理數位整合行銷與數據分析，使新聞部門成為單純內容生產單位，因此除無法提供相關營收或分潤資料、亦未得上層長官授權填寫，故沒有回填問卷，導致研究數據不全面，影響後續研究推論與分析。

（二）數位平臺配合狀況說明

除跨國數位平臺非屬委託單位監理對象外，如 Yahoo 及 LINE 之訪談，多以無法回答予以回應，使訪談時程不長；尚因跨國數位平臺經營地區廣泛，訪談對象中有以亞洲代表參與訪談，致對本研究訪談問題之回應角度，大多以自身在各洲的經營經驗作為分享，對我國在地實際情況並不清楚，無法給出具體且實際的回應。例如，Microsoft 即屬之，其亞洲區主管在訪談時，僅表達自己的經驗與想法，雖然有台灣區主管也在場，但仍未給予更多補充說明，在有限的訪談時間內並未給出明確的回應。

（三）其他訪談狀況說明

研究團隊為達成委託單位訪談家數要求，雖盡力邀訪委託單位同意之業者，惟業者多需層層上報及跨部門討論，致有未及回應之情事；加諸 Covid-19 疫情因素干擾，業者普遍婉拒實體面訪，且由於多家業者亦採取居家上班政策，其內部聯繫與溝通也屢有宕延，最後經過多番溝通，迫使採取線上訪談，其訪談的時程與對話品質亦受影響。此外，尚有兩家廣告代理業者拒訪，因此需要重新邀約新的訪談對象，也由於拒訪後再次確定訪談對象花費相當多的時間，直接影響後續產業資料整理與分析的執行狀況。

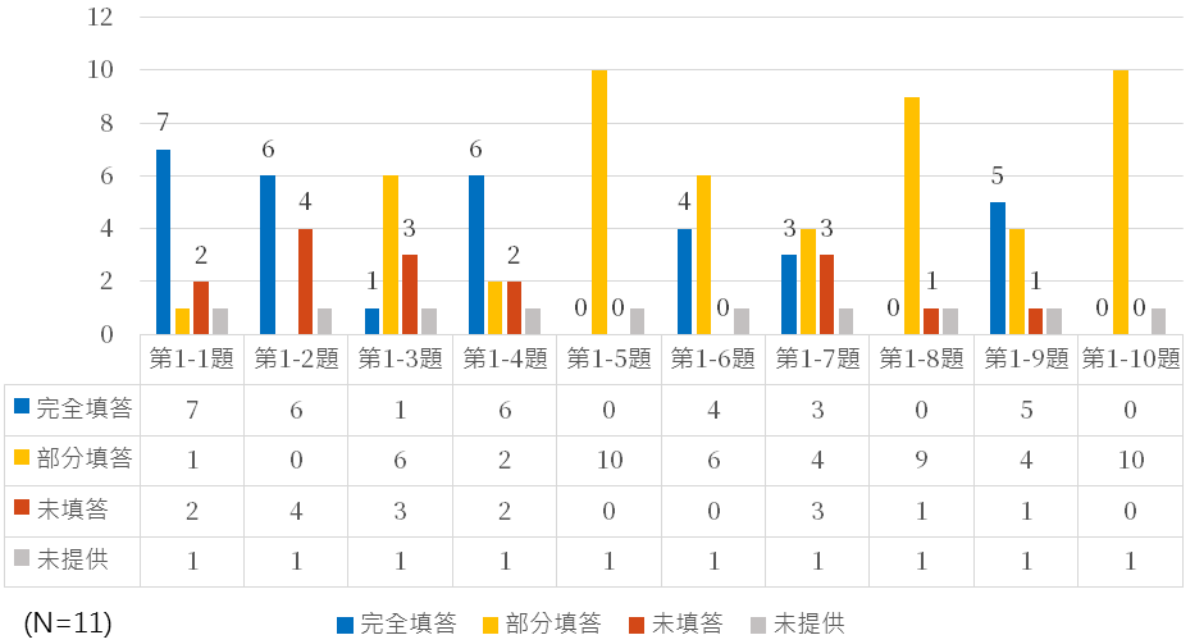
二、產業調查問卷填答不如預期

（一）業者拒答與商業機密

訪談過程最困難的部分在於「訪談資料的蒐集與拒絕提供」，業者會以「涉及商業機密」為由不願提供資料，導致問卷的填寫狀況不佳，問卷結果滿是拒答。雖然本研究訪談人員懇切說服受訪者協助填寫問卷，並戮力向業者重複說明，該資料僅作為產業研究使用、也有保密義務，但仍無法完全取得各家業者的信任與實際經營情形，導致相同的訪談問題所獲得之資料各家不一，僅能以公開資料彌補訪談資料的不足。業者的填答狀況在在影響後續整體資料的彙整、比對與研析，在調查研究上造成巨大難題與資料分析限制。

（二）問卷填答狀況

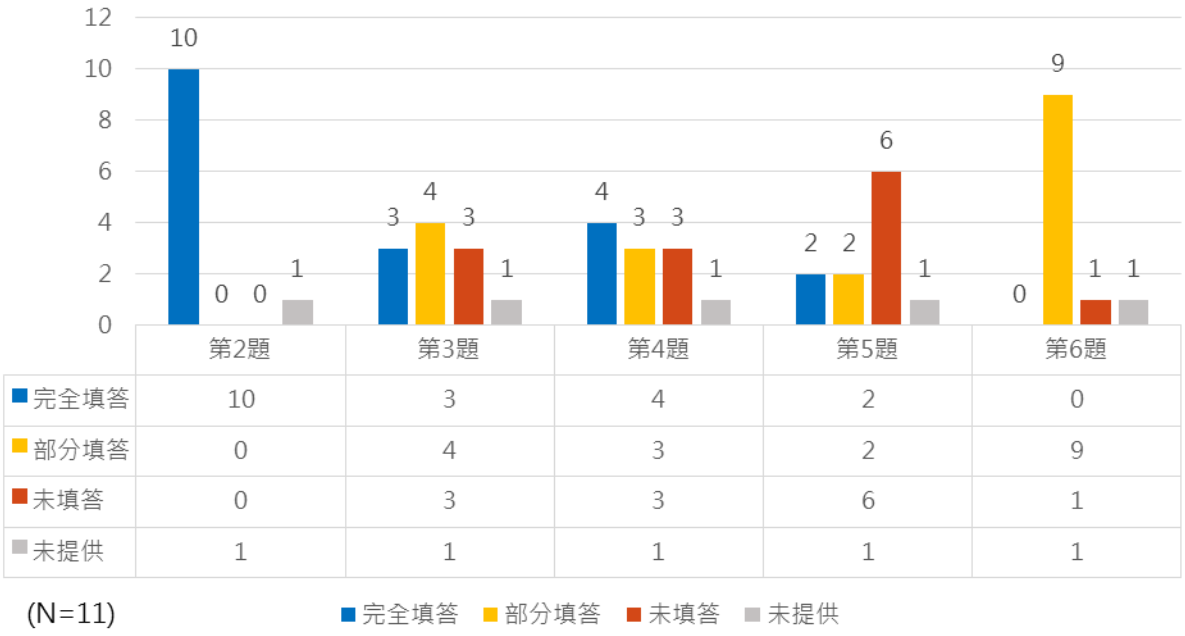
根據最終個別問卷整理成果，廣電新聞頻道業者的填答率相當低，經研究團隊數次請求業者增補仍收效甚微，即使問卷設計是以「約略範圍的選填方式」供業者填答，但業者仍會以其商業考量大致勾選，或甚至拒填，尤其有關業者的營運基本資料、營運成本與營收比例，拒答比例相當高，回收了諸多空白問卷。以下為廣電新聞頻道業者之問卷填答狀況：



	第1-1題	第1-2題	第1-3題	第1-4題	第1-5題	第1-6題	第1-7題	第1-8題	第1-9題	第1-10題
完全填答	7	6	1	6	0	4	3	0	5	0
部分填答	1	0	6	2	10	6	4	9	4	10
未填答	2	4	3	2	0	0	3	1	1	0
未提供	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

圖 98：產業調查問卷填答狀況：第一題題組
資料來源：本研究整理繪製

第一大題主要為「關於營運和收視的基本資料」，完全填達率僅 29%。雖半數業者都有填答，但是大部分問題並沒有填答完全，原因可能來自業者沒有該年度資料，或完全不願提供。例如，廣電業者 E 只有填 2021 年的資料，2020 年以前都沒有填答；廣電業者 K 則是完全都沒有填問卷。



	第2題	第3題	第4題	第5題	第6題
完全填答	10	3	4	2	0
部分填答	0	4	3	2	9
未填答	0	3	3	6	1
未提供	1	1	1	1	1

圖 99：產業調查問卷填答狀況：第二題至第六題題組

資料來源：本研究整理繪製

第 2 題到第 6 題的填答狀況中，完全填達率分別為 91%（第 2 題）、27%（第 3 題）、36%（第 4 題）、18%（第 5 題）及 0%（第 6 題）。尤其，第 5 題「用於數位平臺的行銷費用占整體行銷費用的比例」有半數以上業者都完全未填答或未提供，其餘題目雖過半業者都有回答，但也都是以選填方式部份填答，皆未填寫完全。

三、產業數據與資料分析未統一

由於各家業者的會計科目編列的細項不同，且對各個項目的定義也有差異，導致不同業者對同一筆收入也會有不同的編列方式，舉凡問卷中提及的「電視廣告收入、數位平臺廣告分潤收入、數位授權收入、數位廣告收入」，在整體營業收入的編列上都可能被編列在不同的名目中。例如，有些專案項目可能來自政府，來自企業，或是有些是直接委託特定電視台轉播（如跨年晚會），這些專案收入都可能被歸類在包含新聞部的整體營收上，而非新聞部獨有之營收項目。又或是新聞的廣告收入亦可能被歸類為專案

收入或其他會計項目，甚至以不同的方式去計算，因此在數據真實性與準確性上也相當啟人疑竇。再者，於訪談時對於業者所提供之數據，因業者與研究團隊對於會計科目歸屬之理解存有落差，故往往需要進一步追問才能確定，這些都對產業數據資料的彙整跟分析造成重大困難，僅能以研究專業做區分判斷。

四、作業時程

（一）訪談前置作業困難重重

由於本研究訪談作業時程較短，四月中旬審查委員通過訪綱到六月中旬繳交初稿，在不到兩個月的時間內要完成 22 家訪談，平均每周需要安排 3 至 4 家訪談，並同步進行訪談資料分析，實難求證多方消息來源來證實訪談資料之正確性。

此外，邀訪詢問到確定訪談的中間過程，業者內部需要經過一連串內部溝通與呈報才會給予回覆，中間研究訪談人員也不斷通過書信與電話追蹤，因此各家業者的邀訪過程，個別需花費一周至一個多月不等的時長，中間必須經歷數次的聯絡往返與回絕，因此前置作業的 2 個月時程，實在相當緊迫與困難，遑論也曾面臨被拒訪的困境，研究團隊經歷多次溝通與變更調整才得以在 2 個月內完成最後 22 家的訪談。

（二）訪談過程時間緊迫

受訪者大多要求訪談時間控制在兩個小時之內，平均每個問題僅有 10 分鐘左右的回答時間，較難深度探究到細節。此外，在短時間內也要深度反覆詢問受訪者試圖迴避或拒答的問題，以及不斷說服有要事在身等因素而縮短訪談時間的業者留下答題，較難在緊迫時間內得到明確的答案。

例如，某平臺便以與各家新聞媒體授權簽約為由，認為其平臺不同於其他社群平臺議價的模式，訪談問題不適用於其旗下新聞彙集服務，故從原先敲定之 2 小時的訪談時間，短縮至 30 分鐘結束訪談，致研究團隊難以深入挖掘問題。

（三）訪談問卷資料催繳問題

在訪談結束後，許多業者的問卷資料回收都需要來回多次的催繳，問卷不僅延遲良久才予交付，資料回填的狀況也不盡理想，需要多次懇請對方給予更明確的回覆，方有現在的資料成果。從問卷催繳到要求明確答覆，花費相當長的時間與精力，但填答狀況仍有不佳，此對後續研究之資料處理造成極大壓力。

又，前述在訪談中遭遇之困難，皆對後續研究作業產生重大負面影響，除資料無法到位，研究亦難有進展，致使研究團隊需要花費大量時間與精力處理額外的突發狀況，2 個月完成訪談在時間上已相當緊繃，遑論業者所提供的資料尚難整理出有研究價值的依據，即使研究團隊已焚膏繼晷、懸梁刺骨，仍無法完善克服前開困境。

五、Covid-19 疫情之影響

本研究從廣電業者財務資料、收視率、以及訪談資料，推估新聞台整體營收從 2020 年後有所起色，收視人口也有成長。但由於 2020 年起發生 Covid-19 疫情，民眾被迫減少外出，在家看電視成為主要休閒娛樂，且對疫情的關心也使新聞台收視率上升，一般認為這是新聞台收視人口成長的主因。職是之故，若除掉疫情因素，在現今數位平臺的強勢影響下，難謂新聞台景氣已復甦，這是研究限制之一。

六、小結

本研究之研究限制來自於我國產業研究存在許久之沉痾，即缺乏具有系統性且長期累積之產業調查資料庫，且產業資料之調取也尚無公權力之支持與法令義務之規範。當研究團隊無法向業者取得正確可信之產調資料，便難以進行有效分析進而提出符合本土產業需求之政策建議，加之，在政策的推行上，若政府無法全然掌握產業資訊，將無充分證據與立論基礎協助新聞媒體業者要求數位平臺業者開啟對等議價關係與談判籌碼，因此產業調查研究需要仰賴公權力與法制力量之支持，向新聞媒體業者行使以健全新聞產業發展為目的之資料調取權力，以建立具有延續性之政策規劃。

其中，有關國際政策與資料蒐集模式，可以推行新聞議價政策之加拿大

為例，其《線上新聞法》草案在確保新聞業者與數位新聞中介者對等議價的同時，也一併賦予監理機關 CRTC 得要求議價雙方依法提供資訊之權能，透過資料調取之配套機制，除了得以協助新聞媒體產業解決不公平市場競爭問題外，更可持續追蹤與評估產業發展與政策走向。

新聞媒體作為民主自由之聲，新聞產製動能卻因數位媒體環境之轉變受到跨國數位平臺削弱，缺少捍衛言論自由力量的新聞媒體，將不利於民主社會之發展，因此亟需公權力的介入，盼政府能盡快掌握產業調查權限、建立完善的調查制度，作為支撐本土新聞媒體產業對外競爭之重要話語權，以利解決產業困境並推進新聞生態健全發展。

參考資料

一、書籍

Shoshana Zuboff（溫澤元、林怡婷、陳思穎譯），監控資本主義時代（上卷：基礎與演進；下卷：機器控制力量），時報文化出版企業股份有限公司（2020）。

David Sumpter（賴盈滿譯），演算法的一百道陰影：從 FACEBOOK 到 GOOGLE，假新聞與過濾泡泡，完整說明解析、影響、形塑我們的演算法，頭鷹出版社（2020）。

Manfred Theisen（王榮輝譯），向下扎根！德國教育的公民思辨課 7—「過濾氣泡、假新聞與說謊媒體——我們如何避免被操弄？」: 有自覺使用媒體的第一步，麥田出版股份有限公司（2019）。

台北市媒體服務代理商協會，2021 年媒體白皮書，自版（2021）。

孔令信，大數據與紙媒轉型及運用，收錄於大數據與未來傳播，頁 205-223，五南圖書出版股份有限公司（2016）。

何吉森，大數據與紙媒轉型及運用，收錄於大數據與未來傳播，頁 67-89，五南圖書出版股份有限公司（2016）。

李崇僖，人工智慧競爭與法制，翰蘆圖書出版有限公司（2020）。

洪貞玲、羅世宏、胡元輝，台灣如何對抗不實資訊——跨部門合作模式分析，優質新聞發展協會（2021）。

胡祖舜，競爭法之經濟分析，元照出版有限公司（2021）。

安敏浩(안민호)、金宣美(김선미)、申明煥(신명환)，網路新聞流通架構改善方案之研究(온라인뉴스유통구조개선방안연구)，韓國新聞振興基金會（2021）。

CAGÉ, JULIA SAVING THE MEDIA: CAPITALISM, CROWDFUNDING AND DEMOCRACY, Translated by Arthur Goldhammer, Harvard University Press, Cambridge (MA) (2016).

VAN DIJCK, JOSÉ, THOMAS POELL & MARTIJN DE WAAL, THE PLATFORM SOCIETY Oxford Academic (NY) (online ed. 2018).

Dame Frances Cairncross, The Cairncross Review: a sustainable future for journalism (2019).

Mediatique, Overview of recent dynamics in the UK press market (2018).

Nadler, Jerold & David N. Cicilline, Investigation of Competition in Digtial Markets: Majority Staff Report and Recommendations (2020).

Pickard, Victor, *Can Journalism Survive in the Age of Platform Monopolies Confronting Facebook's Negative Externalities*, in: DIGITAL PLATFORM REGULATION: GLOBAL PERSPECTIVES ON INTERNET GOVERNANCE 23-41 (2022).

Reuters Institute, 'United Kingdom', Digital News Report 2020 (2020).

二、期刊

André LUCAS（陳思廷譯），2019 年 4 月 17 日歐盟數位單一市場著作權指令頒布後之線上內容分享服務業者責任（Responsabilité des fournisseurs de services de partage de contenus en ligne après la directive européenne du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique），月旦民商法雜誌，第 68 期，頁 156-164（2020）。

王立達，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，台灣法律人，第 15 期，頁 48-68（2022）。

陳志民，大數據時代下之市場力濫用行為初探，收錄於第 24 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，公平交易委員會（2019）。

余婷、陳實，人工智能在美國新聞業的應用與影響，新聞記者，第 4 期，頁 33-42（2018）。

林思平，人工智慧與媒介理論：基德勒、克拉瑪與亞馬遜 Echo/Alexa，新聞學研究，第一四二期，頁 155-199（2020）。

林照真，當代聚合對傳統報紙轉型的影響與衝擊：有關《紐約時報》與《衛報》的比較研究（2013）。

許曉芬，歐盟數位單一市場著作權指令之變革，會計研究月刊，第 406 期，頁 96-102（2019）。

陳志民，大數據時代下之競爭政策思維與法規範建制，公平交易通訊，第 79 期，頁 1-6（2018）。

陳志民，大數據與市場力濫用行為初探，公平交易季刊，第 26 卷第 3 期，頁 18（2019）。

陳志民，數位平臺經濟與市場競爭：國際規範趨勢與案例評析，公平交易電子報，第 133 期，頁 1-6（2019）。

張鐙文、黃東益、洪永泰，住宅電話與手機雙底冊調查的組合估計：以 2016 總統選舉預測為例，選舉研究，第 24 卷第 2 期，頁 65-96（2017）。

楊智傑，歐盟網頁超連結著作權侵權責任與新聞網站超連結稅之研究，世新法學，第 13 卷第 1 號，頁 1-57（2019）。

劉昌德，小編新聞學：社群媒體與通訊媒體如何轉化新聞業，新聞學研究，第 142 期，頁 1-58（2020）。

劉昌德，新聞機器人為誰「勞動」？自動化新聞學引入新聞產製的影響及論述，中華傳播學會，第 37 期，頁 147-186（2020）。

柳時元(류시원)，數位平台時代對於新圍產業結構性競爭問題之政策因應檢討(디지털 플랫폼 시대 언론산업의 구조적 경쟁 문제에 대한 정책적 대응의 검토)，頁 59-100，先進商事法研究，通卷第 93 號（2021）。

Adshead, Stephen, Grant Forsyth, Sam Wood & Laura Wilkinson, *Online Advertising in the UK: a report commissioned by Department for Digital, Culture, Media & Sport*, PLUM CONSULTING (2019).

Balkin, Jack M., *Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation*, UC Davis Law Review (2018 Forthcoming), Yale Law School, Public Law Research Paper No. 615.

Colangelo, Giuseppe, *Enforcing Copyright through Antitrust？ The Strange Case of News Publishers Against Digital Platforms*, 10(1) JOURNAL OF ANTITRUST ENFORCEMENT 133-161 (2022).

Lisa Macpherson, *Can the Journalism Competition & Preservation Act Really Preserve Local Journalism? Public Knowledge Says "Probably Not"*, PUBLIC KNOWLEDGE (2021).

Myers, David G. & Helmut Lamm, *The polarizing effect of group discussion*, 63 (3) American Scientist 297-303 (1975)

Penelope Muse Abernathy, *News Deserts And Ghost Newspapers: Will Local News Survive?* University Of North (2020).

Paul, Sanjukta & Hal Singer, *Countervailing Coordination Rights in the News Sector Are Good for the Public (A Response to Professor Yun)*, COMPETITION POLICY INTERNATIONAL (2019).

Stucke, Maurice E. & Allen P. Grunes, *Why More Antitrust Immunity for the Media Is a Bad Idea*, 105 NORTHWESTERN U.L. REV. 1399 (2011).

Sunstein, Cass, *Deliberative Trouble? Why groups go to extreme*s, 110 (1) YALE LAW JOURNAL 71-119 (2000).

Seamans, Robert & Feng Zhu, *Repositioning and Cost-Cutting: The Impact of Competition on Platform Strategies*, 2(2) STRATEGY SCIENCE 83-99(2017).

John Yun, *News Media Cartels are Bad News for Consumers*, COMPETITION POLICY

INTERNATIONAL (2019).

André Lucas, Chronique 2. Droit voisin de l'éditeur de presse, Revue Propriété Intellectuelle, N° 72, juill. 2020, p.63-69.

Benoît Galopin et Pierre Sirinelli, Vingt ans de droit d'auteur sur les réseaux : l'émergence du partage de la valeur, Revue Propriété Intellectuelle, N° 81, Octobre 2021.

Fayrouze Masmi-Dazi, Droits voisins, Acte II : en appel, Google dévoile un pan de son plan de bataille, Dalloz actualité, 21 oct. 2020.

J.-M. Bruguière, Le droit voisin des éditeurs de presse dans la di- rective sur le droit d'auteur dans le marché numérique et sa transposition en droit français, Légipresse 2019, n° 371, p. 267.

Uvanović, Željko, *Marshall McLuhan's ambivalent prophecies of digital age and Kathrin Röggla's pessimistic diagnoses*, 40(1) Primerjalna književnost 95-111 (2017).

Willems, Bert & Gijsbert Zwart, *Regulatory Holidays and Optimal Network Expansion*, TILEC Discussion Paper No. 2016-008, CentER Discussion Paper No. 2016-015 (2016).

Øystein Foros, Hans JarleKind, TimWyndham, Tax-free digital news?, International Journal of Industrial Organization, Vol. 66, (2019).

三、其他

公平交易委員會，數位經濟競爭政策白皮書（2022）。

一般社団法人日本新聞協会，「デジタル広告市場の競争評価」に対する意見（2020）。

総務省，プラットフォームサービスに関する研究会最終報告書（2020）。

総務省，情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査（2014-2020）。

公正取引委員会，デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書（2021）。

経済産業省，デジタルプラットフォーム取引透明化法の対象拡大（デジタル広告市場）について（2021）。

経済産業省，特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律の施行に向けた論点（2020）。

Nic Newman, Richard Fletcher, Craig T. Robertson, Kirsten Eddy & Rasmus Kleis Nielsen, Digital News Report 2022, Reuters Institute for the study of Journalism (2022).

ACCC, Centre for Media Transition: The Impact of Digital Platforms on News and Journalistic Content (2018).

ACCC, Digital Platforms Inquiry: Final Report (2019).

ACCC, Mandatory News Media Bargaining Code: Concept Paper (2020).

ACMA, Misinformation and News Quality on Digital Platforms in Australia: A Position Paper to Guide Code Development (2020).

BBC, A Review of the BBC Local News Partnership (2020).

Charity Commission, Regulatory alert issue to charitable think tanks (2018).

Charity Commission, Read all about it: when can journalism be charitable? (2020).

Charity Commission, Charity registration decision: Public Interest News Foundation (2020).

CMA, Online platforms and digital advertising: Market study final report, (2020).

CMA & Ofcom, Platforms and content providers, including news publishers: Advice to DCMS on the application of a code of conduct, (2021)

DCMS, YouGov Survey – Newspaper Habbits (2018).

Dame Frances Cairncross, The Cairncross Review: a sustainable future for journalism (2019)

OECD, Competition in Digital Advertising Markets (2020).

OECD, News Media and Digital Platforms – Note by Australia (2021).

OECD, News Media and Digital Platforms – Note by the United States (2021).

Ofcom, News Consumption in the UK: 2020 report (2020).

Ofcom, News Consumption in the UK: 2021 report (2021).

Ofcom, News Consumption in the UK: overview of 2021findings (2021).

附件　民間版《新聞媒體與數位平臺強制議價法》草案

《新聞媒體與數位平臺強制議價法草案》總說明

自由且多元化的新聞媒體，有助於資訊傳播，提升公眾知的權益，以便進行公共討論與反映多元意見，對於民主社會的正常運作至關重要。

在數位環境中，當今的跨國數位平臺如 Google 和 Meta（Facebook），具有極強的科技能力，以致在資訊傳播、數位廣告市場、使用者資料收集上，都已形成主導地位。然而，本身並未產製內容的數位平臺，卻採用全部或部分轉載方式，大量使用新聞媒體報導內容，卻從未進行使用新聞內容的協商與議價，導致媒體出現生存危機，影響國內民主發展。

由此可知，數位平臺與新聞媒體間的互動涉及公共利益，並非純屬私利的商業行為，實有必要立法規範，以促進數位產業平衡發展，解決協商力量不對等問題，達到強化公共討論及民主問責，維護大眾知的權益等目標。國際上亦普遍認為有需要透過專門立法，以消除雙方進行議價協商、達成合理協議時，可能遭遇的種種障礙。

在目前各國出現的媒體與平臺議價協商法制中，澳洲模式具有三大優點：一、處理過程可較明確與迅速，無須經過不確定的法律角力與競爭法訴訟；二、透過多階段的協商程序設計，促進談判的功效相當卓著。澳洲政府至今尚未指定具有法定議價義務的數位平臺，但 Google 與 Facebook 大致上已經和澳洲媒體完成議價協商；三、各階段協商萬一最終均告失敗，可以提交強制仲裁，由公正第三方以最終報價仲裁法(final offer arbitration)決定數位平臺應給付新聞媒體的授權金額。

基於上述理由，本法主要參考澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》（News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code，下稱 NMBC）。然較早立法的 NMBC 亦有不夠具體周延之處，本法因此同時參照美國參眾議院 2021 年《新聞業競爭與維護法草案》（Journalism Competition and Preservation Act of 2021，下稱 JCPA）的條文內容。更重要的是，本草案並且將我國特有的媒體生態納入考量，形成以下專法內容。

綜上說明，為維持國內新聞媒體與數位平臺平等議價協商，維持新聞與

民主的正常運作，擬具《新聞媒體與數位平臺議價協商法》草案，草案條文共 14 條。要點如下：

一、本法之立法目的。（草案第一條）

二、數位平臺與數位平臺經營者之定義，本法對於跨境數位平臺的管轄範圍，及其指定國內代理人之義務。（草案第二條）

三、本法主管機關為數位發展部。（草案第三條）

四、可向主管機關申請議價登記，並向數位平臺經營者提出議價請求之新聞媒體資格。（草案第四條）

五、經主管機關公告後，須依本法與登記新聞媒體進行議價協商之數位平臺經營者資格，以及主管機關之預告義務。（草案第五條）

六、經公告之數位平臺經營者與登記新聞媒體以誠實信用方式進行協商之義務。（草案第六條）

七、本法施行四年內，符合登記資格之新聞媒體向公平交易委員會申報後，可共同或共同委託他人與數位平臺經營者協商，不適用公平交易法有關聯合行為之禁止規定。（草案第七條）

八、協商期間屆滿之調解程序，及雙方應秉持誠實信用參加調解之義務。（草案第八條）

九、調解期間屆滿或結束之強制仲裁程序，包括提交仲裁、仲裁庭之組成（草案第九條）；開始仲裁與請求對方提供資訊（草案第十條）；雙方就應付金額提出最終報價（草案第十一條）；仲裁判斷之作成方式及其效力。（草案第十二條）

十、對未按時申報代理人之跨境平臺，及違反誠實信用協商義務或仲裁判斷的數位平臺經營者或登記新聞媒體之限期改正與罰鍰規定。（草案第十四條）

附件

新聞媒體與數位平臺強制議價法草案

2022.09.01 初版

2023.02.01 第二版[407]

條文	說明
第一條　為促進數位產業平衡發展，解決協商力量不對等，維持自由且多元之新聞媒體，強化公共討論及民主問責，維護大眾知的權益，特制定本法。	一、自由且多元之新聞媒體對於大眾知的權益、公共討論與民主問責都有顯著至關重要。惟目前媒體與平臺間議價能力不對等，無法透過自願性協商，就平臺全部或部分轉載新聞報導達成合理之授權協議。為促進數位產業之平衡發展，解決協商力量不對等問題，爰制定本法，並於本條揭示立法目的。
第二條　本法所稱數位平臺，指以第五條第一項第二款所定方式，顯示、散布或導引使用者至新聞媒體線上報導內容之網站或其他線上服務。 本法所稱數位平臺經營者，指直接或間接控制前項數位平臺之經營，而有下列情形之一者： 一、於中華民國領域內設立商業據點。 二、未於我國領域內設立商業據點，但有事實足認與我國具有實質關聯。 前項第二款規定所稱之實質關聯，指有下列情形之一者： 一、我國領域內使用者達顯著數量。 二、以我國領域內使用者為其數位平臺營業活動之實施目標。 前項第二款之認定，應審酌該數位平臺及其行銷、交易或使用者服務所使用之文字、語言、貨幣、國碼頂級網域名稱，或使用者對其商品或服務之可及性等情狀。 我國領域內未設立商業據點之數位	一、參考美國JCPA第2條(a)(3)與澳洲NMBC第52A條，明定數位平臺及其經營者之定義。 二、由於數位平臺普遍具有跨國性質，因此於管轄權之判別上，除於中華民國領域內設立商業據點者外，未於我國領域內設立商業據點，但有事實足認與我國具有實質關聯之數位平臺經營者，亦得由我國管轄。 二、第二項實質關聯之認定，以中華民國領域內使用者達顯著數量，或以我國使用者為營業活動實施目標等對我國領域及市場有一定影響之因素認定之。 三、有關以我國使用者為營業活動之目標，參考歐盟數位服務法，應審酌該數位平臺及其行銷或使用者服務所使用之文字、語言、貨幣、國碼頂級網域名稱，或商品、服務之可及性等一切情狀，依具體個案判斷之，爰明定於第四項。

[407] 加底線者為第二版調修。

平臺經營者，應指定我國境內居住之自然人或我國境內設有固定營業場所之營利事業為代理人，代為處理本法相關事務。	四、參照加值型及非加值型營業稅法第六條第四款及同法第二十八條之一之對於境外電商規範，第五項明定跨境數位平臺應於我國指定代理人處理與本法相關事務。
第三條　本法之主管機關為數位發展部。	一、數位發展部組織法第二條第四款規定，該部掌理數位經濟相關產業政策、法規、重大計畫與資源分配等相關事項之擬訂、指導及監督。同法第五條第一款規定，該部下設數位產業署，辦理促進數位經濟相關產業發展與數位科技應用事項之政策規劃及執行。本法事涉數位平臺與新聞媒體等兩大數位經濟關鍵產業之資源分配與永續均衡發展，爰明定由該部主管。
第四條　具備下列各款條件之新聞媒體，得以書面向主管機關申請議價登記： 一、依法成立之公司、商業、人民團體或財團法人。 二、以服務國內閱聽人為主要目的之本國媒體。 三、聘有專業編輯人員並定期產製有關地方、全國或國際事務之原創性新聞報導，發行於網際網路。 四、二分之一以上原創性新聞報導係由專業人員負責編輯。 五、年營業及捐款收入合計達新臺幣一千萬元以上。 前項第三款至第五款，以申請前十二個月或前一會計年度認定之。 主管機關對於符合第一項各款之新聞媒體，應准予議價登記，並對外公布。准予登記後持續半年以上未能具備第一項各款條件者，主管機關得廢止其登記。 准予登記之新聞媒體，得向依第五條公告之數位平臺經營者以書面提出議價	一、參考澳洲 NMBC 第 52F 至 52O 條及美國 JPCA 第 2 條(a)(2)。 二、經依公司法、商業登記法、人民團體法或財團法人法登記成立之公司、商業、人民團體或社團法人，其組織已具備基本法律基礎，適合以自己名義與數位平臺進行議價協商。 三、經專業編輯、定期出刊與原創性均為新聞報導基本準則，且數位平臺係以發行於網際網路之線上新聞報導作為轉載利用對象，故皆列為媒體登記條件。 四、參考美國 JCPA，以專業人員負編輯責任之新聞比例，取代澳洲 NMBC 較為複雜模糊之新聞媒體專業性標準，以提昇登記條件的客觀性，限縮主觀審查空間。 五、併計捐款收入，增加中小型媒體參與議價協商的可能性，以擴大維護新聞報導多元性。 六、議價登記並未設有期限，故對未能符

請求。	合登記條件持續半年以上之新聞媒體，依照行政程序法第 123 條第 1 款得以法規准許廢止授益行政處分，爰於第三項授權主管機關得廢止其登記。
第五條　具備下列各款條件，經主管機關公告之數位平臺經營者，應依本法規定與提出議價請求之登記新聞媒體進行協商： 一、其最終控制者直接或間接控制之全球網站或線上服務，前十二個月或前一會計年度平均月活躍使用者合計達十億人以上，或是同一期間我國境內平均月活躍使用者合計達一千萬人以上。 二、於數位平臺以轉載方式利用新聞媒體發布於網際網路之報導內容。僅利用報導標題之全部或一部，或報導中少數文字、圖表、照片、縮圖、聲音、影像、畫面之簡短轉載或摘錄，無論其長短，皆屬之。 三、與具備前條第一項登記資格之新聞媒體議價能力顯不相當。 四、尚未藉由與新聞媒體有關其報導內容之協議，對於國內新聞業永續發展提供顯著貢獻。 前項公告應註明該經營者適用本法規定之數位平臺。 第一項公告應於三十天前通知預計公告之數位平臺經營者，並給予陳述意見之機會。 經公告且在我國領域內未設有商業據點之數位平臺經營者，自公告時起十日內應向主管機關申報依第二條第五項指定之代理人及下列代理人資訊： 一、名稱及營利事業統一編號。 二、地址、聯絡電話及電子郵件信箱。	一、參考澳洲 NMBC 第 52B、52E 條。 二、另參考美國 JCPA 第 2 條(a)(3)，對公告之數位平臺經營者增加客觀規模標準，以提昇法明確性。 三、第四項明定經公告之跨境數位平臺經營者應申報國內代理人相關資訊，以利本法執行。 四、本條公告並未設有期限，故第五項規定對公告事由皆已確定消失之數位平臺經營者，主管機關得廢止其公告。

三、負責人姓名及身分證統一編號（或護照號碼）。 四、代理期間及代理範圍。 五、其他經主管機關指定之事項。 第一項任一條件確定不再存在之數位平臺經營者，主管機關得廢止其公告。	
第六條　經公告之數位平臺經營者，就前條第一項第二款之轉載利用、簡短轉載或摘錄，應與登記新聞媒體就其請求協商之授權金及其他交易條件，以符合誠實信用之方式進行議價協商。 完成前項協商者，雙方應向主管機關申報所締結之議價協議。 有關授權金之協議，應以一定金額權利金一定比例廣告收入為之。在技術可行範圍內，得協議允許新聞媒體在數位平臺轉載報導中自行刊播廣告，替代給付一定比例之廣告收入。	一、參考澳洲 NMBC 第 52ZG 至 52ZI 條。 二、基於使用者付費，數位平臺轉載利用報導內容應以有償為前提，即使並無直接廣告收入者亦然。故第三項明訂數位平臺經營者必須給付新聞媒體一定金額之權利金，不得完全採取廣告分潤或允許新聞媒體自行刊播廣告之機制。
第七條　符合第四條第一項各款條件之已登記或未登記新聞媒體，經向公平交易委員會申報後，可共同或共同委託他人與具備第五條第一項第一款至第三款之數位平臺經營者進行前條之議價協商。 前項情形若符合下列各款條件者，自本法施行日起四年內，不受公平交易法第十五條之限制： 一、無正當理由，不得拒絕符合第四條第一項各款之新聞媒體加入。 二、不得涵蓋與前項協商不具合理必要性之其他事宜。 三、不得涵蓋與前項協商對象以外之其他交易相對人之交易條件或競爭相關事宜。	一、參考澳洲 NMBC 第 52ZD、52ZE 條，美國 JCPA 第 2 條(b)。 二、為鼓勵具有第四條第一項登記資格但未登記之新聞媒體，於本法之外共同或共同委託他人與數位平臺經營者進行自願性議價協商，爰於第一項將之納入聯合行為豁免範圍。 四、與部分媒體達成協議，而對國內新聞業永續發展有顯著貢獻之數位平臺經營者，倘若使用者數量眾多且與媒體議價能力顯不相當，則尚未與其達成協議之新聞媒體仍有需要共同或共同委託他人與其協商，以平衡雙方之議價談判地位。第一項亦將此種情形納入聯合行為豁免範圍。 五、聯合行為之豁免期間不宜過長，以免損害媒體市場之競爭結構，第二項爰參考美國 JCPA 第 2 條(b)，以四年為

	期。在豁免期間結束後，媒體仍可依公平交易法第 15 條但書規定，向公平交易委員會申請個案許可其共同或共同委託他人和數位平臺經營者進行協商。
第八條　登記新聞媒體自提出議價請求，經三個月以上未能與公告之數位平臺經營者達成議價協議，得以書面向主管機關申請指派調解人，進入調解程序。雙方同意提交調解者亦同。 議價雙方均應參加調解程序，以誠實信用之方式繼續進行協商，並遵守第六條第三項之規定。 調解期間為二個月，經雙方同意得延長二個月，以一次為限。雙方得合意提前結束調解程序。 無論當事人是否同意，調解人根據調解進行狀況，認定雙方並無達成議價協議之合理可能，得提前結束調解程序。	一、參考澳洲 NMBC 第 52ZIA 至 52ZIC 條。
第九條　具備下列各款條件之登記新聞媒體，得以書面通知主管機關與對方當事人，將議價事宜提交仲裁： 一、依第四條第四項向經公告數位平臺經營者提出之議價請求，包含授權金或其他付費要求。 二、調解程序已結束，雙方尚未達成協議。 三、在二年內未曾對同一數位平臺經營者申請提交仲裁。 登記新聞媒體之議價請求符合前項第一款規定，且提出已逾十日者，雙方得合意提交仲裁。由同一經營者經營且未依第五條第二項於公告內註明之數位平臺，經登記新聞媒體提出授權金或其他付費要求後，雙方得合意一併提交仲裁。 前項之合意提交仲裁，應以書面通知主管機關。	一、參考澳洲 NMBC 第 52ZK 至 52ZM、52ZQ、52ZS 條。 二、第五項規定同一仲裁庭至少應有一位以上仲裁人曾依仲裁法在仲裁機構登記為仲裁人，並且具有實際仲裁經驗，方能熟悉仲裁性質與仲裁庭運作方式，協助本法規定之仲裁程序得以順利進行。

當事人雙方應秉持誠實信用，參與提交後之仲裁程序。向仲裁庭提出之文件資料均應以繕本送達對方。 仲裁庭由三位仲裁人組成，須有一位以上曾依仲裁法在仲裁機構登記為仲裁人，具有實際仲裁經驗。雙方亦可合意由具有相同經驗之獨任仲裁人，行使仲裁庭與主任仲裁人之職權。 依第一項或第三項通知提交仲裁後十五日內，雙方應各選任一仲裁人，再由雙方選定之仲裁人共推第三仲裁人為主任仲裁人，並向主管機關申報。逾期未選定或選定不足額者，由主管機關洽請具備法律、經濟或產業相關專業與豐富經驗之公正人士擔任。	
第十條　主任仲裁人應於選任後五日內通知當事人及主管機關，宣告開始仲裁程序。 仲裁程序開始後二十日內，當事人得請求對方提出與議價請求及最終報價合理相關，且由對方或其最終控制者直接或間接控制之商業、團體或法人持有之資訊。 他方當事人應於一個月內提供前項資訊，或於十日內就該請求違反前項規定向仲裁庭提出異議。仲裁庭應於二十日內就異議作成決定。決定駁回異議者，他方當事人應於決定後一個月內依決定意旨提供之。 依第二項請求提出之資訊涉及營業秘密者，準用智慧財產案件審理法有關秘密保持命令之規定。但仲裁庭有關秘密保持命令之決定，不得抗告。	一、參考澳洲 NMBC 第 52ZP、52ZR 至 52ZU 條。 二、為避免過於倉促，缺乏足夠準備作業時間，本條各種期限原則上均較澳洲 NMBC 規定時間延長二倍以上。 三、有關議價請求及評估最終報價之合理相關資訊，甚有可能涉及對方營業秘密。為提供適當之法律保護，第四項特予準用法院有關秘密保持命令之規定。
第十一條　雙方當事人應於主任仲裁人	一、參考澳洲 NMBC 第 52ZW 至 52ZXA、

宣告仲裁程序開始後二十日內，或前條第三項提供資訊期限最晚結束者屆期後一個月內，就登記新聞媒體提出之授權金及其他付費要求，向仲裁庭提出最終報價。 最終報價應為未來兩年之給付總金額，一經提出即不得撤回或變更，並準用第六條第三項之規定。提出最終報價時應附具理由與雙方當時有效之相關協議。 雙方均提出最終報價或提出期限屆至後一個月內，當事人得就他方最終報價及附具資料表示意見，但以一次為限。 最終報價及依前項表示之意見，不得超出主管機關所定之長度限制。 雙方當事人均未提出最終報價者，仲裁程序於提出期限屆至時終結。 仲裁庭作成仲裁判斷前，當事人雙方得合意終結仲裁程序，經通知主任仲裁人而生效。	52ZY、52ZZB 條。
第十二條　仲裁庭應採納較為合理之當事人最終報價作為仲裁判斷。僅有一方提出最終報價者，仲裁庭即應採納之。但有高度可能對於我國新聞報導產製或消費者造成嚴重損害之最終報價，仲裁庭應予駁回，視為未提出。 仲裁庭採納最終報價前，可調整其金額，以符合公共利益。 仲裁庭依前兩項作成仲裁判斷、駁回或調整最終報價，應考量下列因素： 一、數位平臺經營者自登記新聞媒體之報導內容所獲得之金錢或非金錢利益。 二、登記新聞媒體自數位平臺經營者以轉載方式利用其報導內容所獲得之金錢或非金錢利益。 三、登記新聞媒體經轉載利用之報導內容之合理產製成本。 四、數位平臺經營者以轉載方式利用報導	一、參考澳洲 NMBC 第 52ZX、52ZZ 至 52ZZA、52ZZE 條。 二、仲裁法對於仲裁判斷之法律效力及執行程序已設有完整規範，無須重複規定，故於第五項規定予以援用。

內容之合理成本。 五、最終報價之給付總金額是否對數位平臺經營者之商業利益造成過度負擔。 六、數位平臺經營者與登記新聞媒體顯不相當之議價能力。 仲裁庭應於雙方當事人均依前條第三項表示意見或表示意見期限屆至後二個月內作成仲裁判斷，於仲裁判斷書中敘明理由。 雙方當事人應遵守仲裁判斷。本法仲裁判斷之效力與執行，適用仲裁法之規定。	
第十三條　有關調解人與仲裁人之費用基準、調解與仲裁費用之支付方、仲裁人利益衝突之揭露與迴避，以及其他進行調解與仲裁所需之程序規定，由主管機關另以命令定之。	一、參考澳洲 NMBC 第 52ZIB、52ZN 至 52ZO 條。 二、為避免繁冗，事務性與程序性細節事項授權主管機關另以命令訂定之。
第十四條　數位平臺經營者或新聞媒體有下列情事之一者，主管機關得通知限期改正；屆期未改正者，得處新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰： 一、違反第五條第四項。 二、違反第六條第一項。 二、違反第八條第二項。 三、違反第九條第四項。 四、違反第十二條第五項。	一、對於未按時申報代理人之跨境平臺，或是違反誠實信用協商義務或仲裁判斷的數位平臺經營者與新聞媒體，應授權主管機關得視情形通知限期改正，以便對不合作之一方適度施加壓力，協助消除進行議價協商或執行仲裁判斷所遭遇的阻礙。對於逾期未改正者，亦可視情形按次連續處罰，以為進一步促使雙方議價協商或執行仲裁判斷之法律後盾。