

本報告僅供委員參考

新聞媒體環境的經營改革及法制化—
以建立媒體多元經費系統為中心

法制局 楊蕙如 撰

中華民國 114 年 8 月

新聞媒體環境的經營改革及法制化— 以建立媒體多元經費系統為中心

目 次

摘要

壹、 前言	1
貳、 新聞價值基本概述	2
一、社群媒體對民主制度之影響	2
二、新聞有價及民主無價之意涵	2
參、 外國立法例	3
一、歐盟：著作鄰接權模式，大型數位平臺使用新聞內容必須付 費給出媒體出版商	3
二、加拿大：由獨立的非營利組織審查新聞媒體受補助額度，建 立公開、透明之分配規則	4
三、澳洲：支持在地產製新聞之補助機制，基金補助採「臂距原 則」減少政府干預及言論價值審查	4
四、丹麥、挪威、英國：透過營業稅減免對新聞媒體業行間接補 助	5
肆、 問題研析與建議	6
一、傳統媒體面臨讀者與廣告流失之雙重危機，主管機關允宜評 估各種分潤模式，並予立法保障	6
二、新聞媒體流量掛帥、仰賴業配、政府標案，損及中立客觀性 問題應予正視	8
三、各種平臺問責途徑利弊分析	11

四、建議研議以「立法強制議價+設立新聞基金」雙軌制為改革基礎	14
五、專款專用之新聞基金，財源募集可採多元途徑	16
六、建議採「臂距原則」，減少政府干預或進行言論價值之審查.	17
七、研議整合協商途徑，降低新聞媒體與數位平臺之經營方式等 歧見	18
八、建議以媒體券、租稅優惠等方式挹注新聞媒體業	21
伍、 結論	21
陸、 參考文獻	23
附錄：「新聞媒體環境的經營改革及法制化—以建立媒體多元經費系 統為中心」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形..	27

摘 要

「新聞有價」除了狹義上是指「價格」(price)，更廣義的概念是「價值」(value)。新聞價值是新聞對於民主與社會的貢獻，因此需高度的國家政策介入扶植優質新聞，方為長久之計。本報告經檢視我國新聞媒體現況並參考國外相關做法，提出建議以「立法強制議價+設立新聞基金」雙軌制，藉以挽救國內新聞業經營危機、設立專款專用的新聞基金、基金補助採「臂距原則」，建立公開、透明之分配規則、研議整合協商管道，降低廣電媒體與數位平臺在經營方式等歧見、以媒體券及租稅優惠等方式挹注新聞媒體業等建議，以因應新聞媒體廣告量及訂戶量驟減導致的生存危機及衍生對民主政治之影響。

新聞媒體環境的經營改革及法制化— 以建立媒體多元經費系統為中心

壹、前言

Google、Meta等跨國數位平臺，無償使用媒體產製內容，卻壟斷超過7成的廣告收益。2012至2023年臺灣數位廣告從新臺幣(下同)116億元暴增到610億元，傳統媒體廣告則從425億元重挫到210億元，數位廣告總額已近傳統媒體廣告的3倍¹。數位平臺的廣告收入很多都來自於與新聞內容的分潤。然而，因廣告市場不夠透明，平臺業者居於強勢地位，導致國內新聞媒體成為最大的受害者。

大型平臺取得過半之數位廣告後，已影響到媒體業的生計，造成整個社會系統性的危機，其中關鍵是「使用者付費」問題。由於媒體未能獲取應有報酬，從而接業配、接標案維生，不但惡化媒體產業鏈發展，無法發揮第四權功能，更嚴重衝擊新聞工作者的勞動權益。此種情況並非我國所獨有，外國因應此一問題，基於「新聞有價」理念，有透過立法強制議價、著作鄰接權模式、設立新聞基金，或綜採以上之模式者，以使傳統新聞媒體業者可從數位平臺取得分潤；我國新聞產學界亦多次提出改革訴求，除再度促請政府加快就《媒體議價法》立法，也喊話設立新聞基金，改善記者勞動權益、支持深入報導。學者也指出我國過去有廣電基金，現有有線電視基金等制度可參採。基金來源可以由平臺或稅收等多元途徑挹注；基金之分配應以優質新聞的產製與人才培育為主²。我國近十年數位廣告市場被大型平臺寡

¹ 邱祖胤，反對平臺剝削 新聞界連署「議價加基金」搶救媒體，中央通訊社，2025年6月12日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aspt/202506120110.aspx>，最後瀏覽日期：2025年7月2日。

² 引述學者洪貞玲發言，詳見余弦妙，既然新聞有價 那為何一談分潤就面面相覷？，經濟日報，2023年2月1日，網址：<https://money.udn.com/money/story/7307/6974006>，最後瀏覽日期：

占，新聞業發行量與營收大幅縮水；由於內容流通管道為平臺壟斷，在演算法不透明與協商不對等的影響下，媒體專業與第四權角色更弱化，爰簡介外國相關法制，並提出現況相關問題與建議，期減少我國新聞媒體之經營困境，俾供委員問政之參考。

貳、新聞價值基本概述

一、社群媒體對民主制度之影響

社群媒體可以提供資訊和不同觀點、為公民提供參與討論、組織動員陳抗等政治活動的平臺，從而促進政治參與之機會。但社群媒體同樣為民主制度帶來機會和威脅之影響。它雖然可以增強政治參與和資訊獲取，但也帶來風險，例如錯誤、虛假資訊的傳播、極端主義(兩極化)加劇以及外國政治力干涉(影響輿論、介入選舉)的可能性。這些因素可能削弱閱聽者對政府機構的信任、扭曲公眾話語，也可能損害民主進程。此外，社群媒體同時對一國國內產業產生深遠影響，即傳統媒體的廣告量雪崩式下滑。媒體被平臺挪用新聞內容、傳統廣告收入驟降，被迫縮減新聞預算，導致記者薪資降低、工作負荷加重、報導品質惡化，新聞學子和新進工作者在不確定的未來中躊躇。這不只是新聞產業的警訊，更是一場損害公眾知情權、侵蝕民主根基的制度危機³。

二、新聞有價及民主無價之意涵

學者認為新聞有價包含市場價格以及社會價值等雙重意義。前者是從成本效益的考量，意指產製新聞成本高昂，新聞內容有其市場價值，使用新聞內容者應付出合理費用；後者則看重新聞的社會價值，

2025年7月2日。

³ 引述學者王維菁發言，詳見邱祖胤，同註1。

新聞業肩負監督政府、守望社會之第四權功能，有健全的新聞業，才能常保民主韌性。「新聞有價」有兩個角度解釋；狹義上指「價格」(price)，更廣義的概念是「價值」(value)。新聞價值是新聞對於民主與社會的貢獻，因此需高度的國家政策介入，例如國外以基金方式扶植優質新聞，方為長久之計⁴。媒體若沒有得到正常回饋，就會變成內容農場，長期下來將有害民主發展⁵。

參、外國立法例

一、歐盟：著作鄰接權模式，大型數位平臺使用新聞內容必須付費給出媒體出版商

目前世界各國「新聞有價」的共識已成形，只是做法各有不同。為健全新聞媒體經營環境，澳洲係制定強制議價專法，惟單獨採用強制議價模式可能之隱憂將於後詳述。部分歐盟國家如法國則採取「著作鄰接權」模式，透過立法程序，對於新聞媒體產製的報導內容創設類似於著作權的「附隨財產權」(ancillary right)，國內一般稱之為「著作鄰接權」(neighboring right)。在此種權利設定下，非經新聞媒體同意授權，商業性的數位平臺不得轉載該媒體產製的新聞報導內容。因此，包括 Facebook 或 Google 等大型數位平臺使用新聞內容必須付費給出版商。本模式優點為具有較普遍的權利適用性，可避免獨厚規模較大的媒體。然而立法創設「著作鄰接權」，涉及著作權相關規定之修正，對非歐盟國家的難度不低⁶。

⁴ 引述學者洪貞玲發言，詳見余弦妙，同註 2。

⁵ 臺灣民眾黨/最新動態/歷史回顧/，臺灣民眾黨團催生媒體議價法，公聽會現場學界砲火猛烈：「官員只會拍照，立法超牛步！」，2024 年 10 月 29 日，網址：<https://www.tpp.org.tw/newsdetail/3604>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 2 日。

⁶ 羅世宏，〈以公共政策介入手段扶持新聞業存續與發展：平臺問責途徑與公共預算途徑的跨國比較〉，《中華傳播學刊》，第 43 期，2023 年 6 月，頁 117。

二、加拿大：由獨立的非營利組織審查新聞媒體受補助額度，建立公開、透明之分配規則

以多元媒體代表聞名之加拿大聯合新聞組織(Canadian Journalism Collective, 簡稱CJC-CCJ)是一個聯邦註冊之獨立的非營利組織，專責分配依據《線上新聞法》(Online News Act)所撥付的資金。其核心目標是支持加拿大媒體的完整多樣性，包括傳統印刷與廣播媒體、新興創新媒體，以及獨立地方新聞。依其與 Google 的協議，CJC-CCJ 每年管理並分配 1 億加幣資金，依據編採人力、內容類型、地域性與公共利益等客觀指標，確保大小媒體與地方新聞單位都能受惠，並透過非營利中介機構運作，維持公平、透明與免於干預的分配機制。CJC-CCJ 由一群多元化的新聞出版商和廣播公司於 2024 年 5 月成立，旨在促進《線上新聞法》及其相關法規確保新聞生態之永續、公平、創新和獨立性，確保生產本地、地區與全國新聞內容。CJC-CCJ 之受資助者名單及獲補助額度，亦基於各個媒體編採人力(產製新聞內容之全職員工)之工時總計算得出。CJC-CCJ 於 2025 年 4 月 30 日公開揭露基金受助者，重申其對透明度的承諾，108 家媒體共領取超過 2219 萬加幣⁷。

三、澳洲：支持在地產製新聞之補助機制，基金補助採「臂距原則」減少政府干預及言論價值審查

澳洲除強制議價立法外，尚有相關新聞基金挹注媒體業。澳洲競爭與消費者委員會(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC) 2019 年的數位平臺調查報告建議政府投入公共

⁷ Canadian Journalism Collective, Canadian Journalism Collective Issues First Public Disclosure of Funding Recipients, 2025 年 4 月 30 日，網址：<https://cjc-ccj.ca/en/canadian-journalism-collective-issues-first-public-disclosure-of-funding-recipients/>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 28 日。

預算，負起扶持新聞業的責任，除對公共廣電（ABC 及 SBS）提供穩定與充足的經費補助外，政府應設置地方新聞業基金，以聚焦於支持產製原生的地方與區域新聞的補助機制，例如「地方新聞業基金」為聚焦於支持產製原生的地方與區域新聞的補助機制；「公益新聞編採基金」（Public Interest Newsgathering Fund, PING）以支持澳洲偏遠地區繼續製作高品質的新聞(production of high quality news in regional and remote areas of Australia⁸)，且允許受補助媒體有經費使用彈性，例如可用於員工薪資、教育訓練、技術或網站升級等，惟須與產製發行公共利益新聞有關；「創新基金」（Innovation Fund）則補助符合澳洲廣告配額和特定類型配額關於澳洲戲劇、紀錄片以及兒童和學齡前兒童內容(The genre-specific quotas relate to Australian drama, Australian documentary and children's and preschool content.)。且其經費及補助原則要求力行平臺中立原則，基金管理應該維持與政府間的「臂距原則」，讓國家資源的分配能多元而持續，補助標準應由獨立專家委員會決定⁹。

四、丹麥、挪威、英國：透過營業稅減免對新聞媒體業行間接補助

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

⁸ The Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications and the Arts(AUSTER GOVERNMENT)，Relief for Australian media during COVID-19—Frequently asked questions，網址：

<https://www.infrastructure.gov.au/relief-australian-media-during-covid-19-frequently-asked-questions#commercial-broadcasting-tax-rebate>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 16 日。

⁹ 羅世宏，同註 6，頁 121-122。

實施直接補助措施¹⁰；英國政府對新聞出版業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%（英國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¹¹）。北歐國家如丹麥、瑞典、挪威及芬蘭等新聞業未因國家補助而受到不當的政治影響，補助機制的公平性也未受質疑，其新聞自由與民主程度更都在全球評比中名列前茅。北歐諸國一方面大力投資公共媒體，另一方面也長期補助商業新聞業，透過具有獨立性、專業性和代表性的新聞業補助委員會決定補助標準，並且定期接受外部稽核與績效評鑑¹²。

肆、問題研析與建議

一、傳統媒體面臨讀者與廣告流失之雙重危機，主管機關允宜評估各種分潤模式，並予立法保障

（一）數位廣告總值連年增長流入平臺，傳統媒體難以逆轉其趨勢

2023 臺灣網路報告提出「新聞內容的產製」與「獲得新聞的管道」彼此分離的現象，數位平臺超越傳統新聞媒體，成為臺灣民眾獲得新聞主要來源。調查發現約半數民眾(49.25%)透過數位平臺獲取新聞來源，已超越透過傳統新聞媒體的電視(39.57%)獲得新聞。數位平臺中，依民眾獲取新聞來源之比重依次為搜尋引擎或新聞¹³入口網站(佔 16.01%)、社群媒體(佔 14.83%)、YouTube(佔 9.67%)、即時通訊軟體(佔 8.74%)。

在年齡方面，數位平臺在年輕世代掌握絕對優勢，並隨著世

¹⁰ 羅世宏，同註 6，頁 121。

¹¹ 財團法人電信技術中心，財團法人電信技術中心，《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》，國家通訊傳播委員會委託研究報告，2023 年 2 月，頁 195。

¹² 羅世宏，同註 6，頁 121-122。

¹³ 財團法人台灣網路資訊中心，《2024 年台灣網路報告》，執行單位：台灣資訊社會研究學會，2024 年 10 月，網址：
https://report.twinc.tw/2024/assets/download/TWNIC_TaiwanInternetReport_2024_CH_all.pdf，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 2 日。

代交替有朝向高齡擴散的趨勢，傳統新聞媒體則以中老世代為主。數位平臺部分，49 歲及以下超過六成以數位平臺是獲得新聞的主要來源，且在各年齡別，使用數位平臺獲得新聞的比例均較前一年上升¹⁴；在學歷方面，數位平臺比例與學歷成正比更明顯。以數位平臺作為獲得新聞主要來源，隨著學歷越高，所占的比例越大¹⁵。傳統新聞媒體面對收入衰退、直接接觸的閱聽人數量驟減、民眾的媒體信任下降、新聞品牌受到懷疑等挑戰。

（二）未產製新聞的平臺業者搭便車賺取高額廣告收入，傳統媒體面臨訂閱與廣告收入流失之雙重危機

大型平臺主張，透過其轉介的網路流量已經足以抵償應給付的授權金。然事實上就數位平臺而言，無論是搜尋引擎，還是新聞聚合或社交平臺，僅有新聞標題與開頭文字或縮圖的簡短轉載（snippet）乃是吸引使用者目光的主要資訊類型。

國內民眾使用網路觀看新聞的比例大概高達 80%，其中約 5 成民眾是靠社群媒體來接觸新聞。而當閱聽眾打開 Facebook(Meta)或 LINE 來看(轉引自)報紙的新聞時候，人們不再購買報紙，造成報紙發行人下降，雜誌情況亦然，近十年紙本發行人幾乎都是減損近半。對於傳統媒體報紙、雜誌更是直接受到訂閱及廣告收入均減少之雙重打擊¹⁶。

這些數位平臺因為匯集使用者的流量與目光，而成為目前最重要的網路廣告媒體，賺取高額廣告收入。雖然有部分使用者經

¹⁴ 2024 年統計顯示：18-29 歲、30-39 歲、40-49 歲以數位平臺是獲得新聞的主要來源分別占 73.52%、76.69%、與 60.75%，較 2023 年上升（18-29 歲、30-39 歲、40-49 歲分別佔 66.56%、64.06%、與 52.29%），詳見財團法人台灣網路資訊中心，同前註，頁 173。

¹⁵ 數位平臺部分，研究所與大學所占的比例在七成上下，分別為 76.31%與 69.37%；專科已超過五成，達 54.82%；高中職超過四成，為 44.59%；國中、小學及以下則降到 14.93%、7.50%，詳見財團法人台灣網路資訊中心，同註 13，頁 175。

¹⁶ 馮建三，〈新聞（匯流）的科技觀與宗教觀論兩本近作，以政策作結〉，《傳播 文化 與政治》，第 10 期，2019 年 12 月，頁 125-126。

由數位平臺導流到新聞媒體網頁上，為新聞媒體帶來廣告收入，但是停留在數位平臺上的流量與目光，毋寧更為頻繁而常見。這種獲得廣告收益而未能分潤付費的現象，乃是平臺對於新聞媒體第一層次的搭便車。此外，由於數位化與演算法運用的結果，使用者在平臺上搜尋、點選、瀏覽新聞報導的所有行為都被記錄下來，分析使用者資料所生的經濟價值雖然由平臺本身所創造，但若非被轉載的新聞報導吸引使用者前來停留，平臺也無法取得其資料。經由使用者資料而獲得的經濟價值與收益，平臺也未曾與新聞媒體分享，構成第二層次的搭便車現象¹⁷。學者分析，以 Google 立場，會蒐集更多新聞等資訊，讓使用者願意停留在 Google 頁面上，就能放更多的關鍵字廣告與搜尋廣告，使用者可能會點擊到廣告，若通通沒有新聞，只剩廣告內容，就沒有人會來使用；另外，數位平臺也能藉此掌握到使用者資料，而數位廣告的買賣最重要的就是這些個資¹⁸。因此，當傳統媒體面臨上述數位平臺的衝擊下，主管機關允宜評估其經營分潤模式如何以法制方式予以保障。

二、新聞媒體流量掛帥、仰賴業配、政府標案，損及中立客觀性問題應予正視

（一）網路新聞「流量」掛帥、衝點閱率，衍生淺碟內容、羶色腥主題及誇大新聞標題有待檢討

現今網路時代，甚少民眾購買報紙，且少有讀者會逐一看過每一則新聞。取而代之的是 Google、Yahoo 之類的新聞整合平臺，

¹⁷ 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評估與選擇〉，《臺灣法律人》，第 15 期，2022 年 9 月，頁 51。

¹⁸ 引述臺大新聞研究所教授林照真見解，詳見：楊智傑、李琦瑋，新聞有價 數位平臺並非「反派」 Google、Meta 有話要說，NOWnews 今日新聞，2023 年 3 月 25 日，網址：<https://www.nownews.com/news/6082803>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 12 日。

將各家媒體產製的新聞放在一起，讓讀者自行查閱。因為新聞整合平臺整合所有新聞時，哪一則新聞會被讀者青睞，便成為各媒體的吸睛競賽。而 Facebook、LINE 之類的社交平臺、通訊軟體亦然，新聞訊息要跟使用者間的人際溝通訊息進行競爭，新聞若想獲得讀者青睞，吸睛誘人的標題變成不可或缺元素。誘人、吸睛的標題被稱為是「誘餌式標題」或被戲稱為「標題黨」，已造成各家媒體惡性競爭，標題下得不夠誇大就可能在點擊率競賽中敗下陣來。

傳統媒體為爭取流量、曝光率，不乏斷章取義、誇大內容，因腥羶色的內容、八卦話題容易登上熱搜榜。環境生態、學術科普類新聞的點閱率及收視率，往往低於具聳動標題的社會新聞、名人緋聞八卦甚至製作成本極低之「三器」新聞(取材自網路、監視器、行車紀錄器影像畫面之新聞)。大型跨境數位平臺推動「流量變現」的單一價值，逼使新聞業者不得不追求流量。又因數位廣告依賴這些平臺，「流量導向」成為新聞指標，導致新聞界及讀者都很困擾¹⁹。再者，平臺之新聞推薦原則都包含兩個元素：社會熱門與個人興趣。前者造成網路新聞一窩蜂報導現象，因熱門新聞會被首要推薦而帶來流量，有流量就可以變現利潤。各媒體業者為不獨漏搶流量，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，影響媒體多元發展²⁰。

(二) 違背「使用者付費」的架構，無合理分潤造成新聞業低薪、高工時且不利人才培育

Google 及 Facebook(Meta)等平臺取得 7 成的數位廣告，影響

¹⁹ 引述學者林照真、洪貞玲見解，詳見余弦妙，同註 2。

²⁰ 財團法人電信技術中心，同註 11，頁 213。

到媒體生計，造成整個社會系統性危機。其中關鍵是「使用者付費」問題。學者指出跨國平臺不斷掏空臺灣新聞產業，每年賺走500億元，無合理分潤、無合理投資，亦未創造本地就業機會給臺灣青年。國內新聞界起薪約3.4萬元(低於20年前入行起薪)，從業年輕人低薪苦勞。尤其在網路化趨勢下，原本1天截稿1次的傳統媒體，也須隨時「趕工」更新即時新聞，導致工時、工作量增加，卻沒有提升記者生產好新聞的機會，雖然有跨媒體報導、新聞聚合，但在臺灣無助於提升新聞品質。新聞作為民主的重要基石，有賴新聞媒體以新聞專業報導為核心追尋職志，以落實其做為「第四權」之角色。然現今媒體從業人員之薪資福利大不如前，缺乏讓人以新聞業為終身職志之誘因，造成記者流動率高，不利優良人才培育。

(三) 仰賴業配、政府標案，侵害專業之媒體應建立有效監督機制

針對新聞媒體的保障，美國聯邦最高法院判決稱：「有關公共事務之辯論應該是百無禁忌(uninhibited)、充滿活力(robust)、完全開放的(wide-open)；其中也應該包括對公職人員的激烈、尖銳，甚至令人不悅的批評²¹。」(1964年蘇利文案)。民主法治國家除應確保包括新聞自由在內之言論自由不受侵害外，亦應積極建立專業獨立新聞媒體應有之中立、客觀及可信度之機制，以有效監督政府機關，健全民主政治之根基。

為確保新聞媒體應有之中立、客觀及可信度等獨立自主的專業，預算法第62條之1等相關法令規定，政府機關等公部門不得以置入性行銷方式進行政策宣導，避免新聞媒體為政府機關利

²¹ 東尼·路易士著，蘇希亞譯，《不得立法侵犯-蘇利文案與言論自由》，初版，商周出版，1999年2月1日，頁381。

用，成為政府機關之傳聲筒或代言人²²。在無合理分潤的現況下，國內新聞媒體未能獲取應有報酬，從而接業配、接標案維生，惡化媒體產業鏈發展，無法有效發揮第四權功能。例如部分政府業務宣導採購招標案，由平時負責採訪自身機關之新聞媒體得標，政府對於媒體而言，既是所監督之對象，亦是出資之「廣告主」，多重角色錯置恐侵害民眾對新聞媒體應具有客觀中立及可信度的信賴，並損害新聞媒體監督政府機關應具之獨立自主的專業性，尤甚置入性行銷，恐遭質疑形同收買媒體記者，影響新聞媒體中立、客觀性。爰有必要研議公正中立之監督機制，以避免媒體因仰賴業配式的政府標案而影響其新聞專業性。

三、各種平臺問責途徑利弊分析

現今新聞媒體業面臨訂戶流失及廣告收入流入Google、Facebook(Meta)等大型媒體平臺等雙重之收入減損問題，造成媒體經營困境，為因應此一問題，基於「新聞有價」理念，有建議透過立法強制議價、平臺課稅立法、設立新聞基金，或綜採以上之模式者，以使傳統媒體業者可從數位媒體平臺取得分潤。各種平臺問責路徑之可能優缺點概述如下：

（一）強制議價制度

澳洲強制議價立法促使數位平臺同意付出鉅額費用。此外，該法制有效縮小新聞業與數位平臺的不平等協商地位，促使平臺與在地新聞媒體業者談判，讓媒體業者「有所本」；惟學者指出，若僅採強制議價制度，恐有3項隱憂，包含議價僅對大型媒體集團有利、小型媒體恐難受惠；難以確保分潤後的用途；恐使媒體營收更依賴數位平

²² 預算法第62條之1規定：「基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金百分之五十以上成立之財團法人及政府轉投資資本百分之五十以上事業，編列預算於平面媒體、廣播媒體、網路媒體（含社群媒體）及電視媒體辦理政策及業務宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。」

臺。因跟大型平臺協商須有足夠多的談判籌碼，故媒體議價法通常有利於大型媒體集團（例如澳洲跨國報業大亨梅鐸旗下的新聞集團），小型業者或獨立媒體往往難以取得實際挹注。學者認為此「厚大薄小」的機制，恐導致媒體業所有權集中狀況更惡化；其次，透過內容與平臺供需雙方談判的新聞議價法難以確保分潤後的用途。由於協商過程與企業財務不透明，從平臺取得的分潤，若未用來改善新聞工作環境，而是直接進了媒體老闆口袋，則對新聞報導品質提升有限；此外，若議價法帶來足夠的經濟補償，媒體營收更為依賴數位平臺，是否導致多數新聞報導更進一步墮入「流量地獄」，恐難改變網路言論的單一化與煽情取向²³；另外，有官員表示，立法強制議價須衡酌大型平臺之母國（美國）採取關稅報復之風險²⁴。因此，強制議價法制雖利於促使平臺與在地新聞媒體業者談判，惟仍應輔以其他模式併行，更能彰顯其成效。

（二）著作鄰接權

歐盟的「著作鄰接權」制度。該制度創設附隨財產權，要求商業性數位平臺未經授權不得轉載新聞內容，並必須支付合理報酬，適用範圍涵蓋大小媒體，具有較普遍的權利適用性，可避免獨厚規模較大的媒體。立法創設著作鄰接權，涉修訂著作權相關規定。我國雖需克服著作權修法的技術門檻，但可考慮採取授權強制化模式，以確保各類媒體的公平權益。

（三）平臺課稅立法

「平臺課稅立法」模式優點為較為結構性解決新聞業危機的政策方案，且不同規模的新聞媒體較可能有平等受惠的機會；然該模式可

²³ 引述學者劉昌德說法，詳見陳政宇，力挺新聞有價！學者倡基金制度：挹注多元言論促民主健全，自由時報，2023年5月11日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4298388>，最後瀏覽日期：2025年7月2日。

²⁴ 林海，媒體議價立法／數發部：怕美關稅報復 學者：不是延宕理由，聯合新聞網，2025年6月23日，網址：<https://udn.com/news/story/7314/8824069>，最後瀏覽日期：2025年7月22日。

能缺點為：立法難度不低，與稅法原理及非特許事業之監理常規不盡相符。特定數位平臺的廣告收入未必持續成長，過度依賴數位廣告特別稅將有潛在風險。此外，單邊課徵數位服務稅的國家已在2023年停徵。有待數位稅制的全球解決方案實施後，將部分稅收用於支持新聞業的具體作法才可能明朗²⁵。

（四）新聞基金

採行「新聞基金」補助制度之優點為：可挹注各類多元言論的媒體與工作者，制度性發展優質新聞；促成新聞媒體負擔社會責任，健全數位內容供需市場。有利於更能提升數位轉型、促進民主健全²⁶；可與前述等制度之一併行，以補其不足。其缺點為基金來源部分(或主要)來自預算編列，增加國庫負擔。

綜上所述，各種平臺問責路徑綜整如下表 1：

表1：平臺問責路徑比較

平臺問責 路徑/方式	可能優點	可能缺點
強制議價	1. 澳洲立法的施行效果顯著，數位平臺同意付出鉅額費用。 2. 有效縮小新聞業與數位平臺的不平等協商地位。促使平臺與在地新聞媒體業者談判，讓媒體業者「有所本」。	1. 議價協議內容與付費標準不透明。 2. 較有利於規模較大的媒體集團，難納中小型媒體。(澳洲媒體結構特殊，強制議價立法不必然可在澳洲外的國家複製)。 3. 平臺支付經費未必被用於產製優質原生新聞內容、新聞工作者未必受惠。 4. 接受議價之平臺，仍存在後續

²⁵ 羅世宏，同註 6，頁 118。

²⁶ 引述學者劉昌德意見，詳見陳政宇，同註 16。

		期程「不續約」或「直接退出該國市場」之風險。 5. 大型平臺之母國採取關稅報復之風險(數發部評估)。
著作鄰接權	適用範圍涵蓋大小媒體，具有較普遍的權利適用性，可避免獨厚規模較大的媒體，以確保各類媒體的公平權益。	立法創設著作鄰接權，涉修訂著作權相關規定，對非歐盟國家的難度不低。
平臺課稅立法	1. 較為結構性解決新聞業危機的政策方案。 2. 不同規模的新聞媒體較可能有平等受惠的機會。	1. 單邊課徵數位服務稅的國家已在2023年停徵。有待數位稅制的全球解決方案實施後，將部分稅收用於支持新聞業的具體作法才可能明朗。 2. 立法難度不低，與稅法原理及非特許事業之監理常規不盡相符。 3. 特定數位平臺的廣告收入未必持續成長，過度依賴數位廣告特別稅將有潛在風險。
新聞基金	1. 可挹注各類多元言論的媒體與工作者，制度性發展優質新聞。 2. 促成新聞媒體負擔社會責任，健全數位內容供需市場。有利於更能提升數位轉型、促進民主健全。 3. 可與前述等制度併行，以補	基金來源部分來自預算編列，增加國庫負擔。

	其不足。	
--	------	--

資料來源：綜整自羅世宏「平臺問責路徑的比較分析」²⁷

四、建議研議以「立法強制議價+設立新聞基金」雙軌制為改革基礎

（一）以「議價+基金」的雙軌制改善新聞媒體環境

跨國平臺衝擊臺灣新聞業，已對產業發展、專業維護、甚至民主運作都造成危機。因此政府必須研議透過立法等途徑，挽救新聞業困境。作為平臺問責制的後進國，臺灣可朝設立基金等方向邁進²⁸，爰建議媒體強制議價就有共識部分先求立法之研議，並設立新聞基金，兩者雙軌或分頭進行並無扞格。尤其近年來 AI 等科技之快速發展，媒體產業憂心 Google、Apple 近期推出的 AI 爬梳模型，已經可以不用連結到新聞本身，直接剝奪媒體收益，故除確立議價法制外，應設數位新聞發展基金，用途應改善整體新聞產業環境，特別是用於原創新聞內容產製、傳統新聞媒體數位轉型、新聞從業人員改善勞動條件²⁹。

學者指出，面對平臺剝削、重傷媒體和民主，全球多個國家以立法方式回應，澳洲就在 2021 年實施「新聞媒體議價法」，強制平臺支付新聞內容費用，加拿大、印尼、美國加州等地也陸續推動類似法案。因此臺灣新聞傳播學界、業界、專業組織與學生展開串聯，要求政府立即跟進各國行動，並連署提出「議價+基金」的雙軌突圍主張。新聞議價與基金立法行動小組主張包括「立法強制議價」，建立強制、公平、透明的議價制度，保障所有規模的媒體都能與平臺協商內容使用費；若協商無共識，則由獨立仲裁機構介入裁決，保障新聞產製者

²⁷ 羅世宏，同註 6，頁 117-118。

²⁸ 劉昌德，不只議價，還要新聞基金！避免平臺獨大、言論單一，我們需要更健康的第四權，「獨立評論@天下」網站，2023 年 5 月 10 日，網址：
<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/452/article/13601>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 13 日。

²⁹ 引述中時報系何勁松總經理發言，臺灣民眾黨，同註 5。

獲得合理分潤，改善新聞工作者待遇，提升報導品質³⁰。為強化分潤用途監督，可借鏡部分歐洲國家作法，立法要求媒體公開分潤資金用途，並規定至少一定比例投入於新聞編採、記者薪酬與數位轉型，確保政策利益能夠回流至新聞品質的提升與維持。此外，因應新興科技挑戰，針對生成式 AI 爬梳、摘要或重組新聞內容的使用，應在議價與授權制度中明定付費義務，防止 AI 成為掠奪新聞價值的新管道。

（二）主管機關研議成立新聞基金並規劃未來長期挹注基金財源

設立「新聞基金」宜由獨立委員會專責管理，基金制度可依不同政策目標設置專案，避免資源過度集中於少數媒體。基金用途包括：支持深度調查報導、改善記者工作權益、協助小型及獨立媒體成長、促進地方與少數族群發聲，幫助媒體進行數位轉型、技術升級與內容創新³¹，並以跨國平臺廣告稅、企業稅捐、政府與民間資源籌措財源。有學者表達對期望新聞基金儘速成立，更強調需要由政府帶頭捐贈「第一桶金」，並宜有未來的長期挹注，以發揮示範及安定效果³²。

五、專款專用之新聞基金，財源募集可採多元途徑

鑑於自2008年以來已有逾450家新聞媒體關閉，加拿大政府除於2022年4月提出《線上新聞法》(Online News Act, Bill C-18)以使新聞媒體業在其新聞內容經平臺業者採用時，得以獲得公平報酬外，並設立基金補助新聞媒體業，例如(1)加拿大期刊基金(Canada Periodical Fund)：幫助該國符合特定發行之印刷雜誌(Magazine)及數位雜誌(Digital Periodical)，以及非每日發行的社區報紙(Community Newspaper-non-daily)³³。加拿大期刊基金是透過加拿

³⁰ 引述學者王維菁發言，邱祖胤，同註1。

³¹ 邱祖胤，同註1。

³² 引述學者羅世宏發言，詳見陳政宇，同註16。

³³ 僅限12個月內雜誌總平均發行之印刷雜誌，及最高總收入不超過50萬加幣之數位版雜誌，詳參：Canadian Heritage, Magazines—Business Innovation—Canada Periodical Fund，網址：

<https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/periodical-fund/business>

大文化遺產部逐年編列預算，以補助社區報紙、雜誌等媒體；(2)獨立地方新聞基金(Independent Local News Fund)：製作地方新聞與資訊節目之非隸屬於大型廣電集團的商業電視臺³⁴。獨立地方新聞基金來源由相關業者(例如有線電視系統業者、線上串流服務業者等)繳交上一年度(在加拿大)營收之一定比例給基金³⁵。

近年我國雖有大型平臺推出新聞共榮基金，以供新聞媒體提出申請，然基金經費若僅仰賴平臺業者單方的善意，恐仍存在財源不足、不穩或迎合效應等疑慮。例如媒體很難不自我審查，「自願」去排除或減少登出不利於出資方(sponsor，或譯贊助者)(尤當平臺業者是新聞共榮基金唯一的資金提供者時)的新聞。若當該等基金用罄或期間結束時，也難保下一輪的基金可以持續提供相同(或更多)的財源補助。我國新聞類獎補助不足，過去亦乏對新聞媒體長期性之補助。除參考加拿大透過政府預算編列、或相關業者繳交上一年度營收之一部外，學者建議可立法要求在臺灣沒納稅的跨國平臺，根據其本地廣告營收提撥一定比例金額，以穩定財源設立專款專用的基金。新聞基金立法比照國內有線電視發展基金與各項文化補助機制，不僅對媒體發展與臺灣民主有利，對平臺來說，透過法規明文，消極來說可以減少磋商成本，而能制度性「成本控管」；積極來說更是負擔社會責任，健全數位內容供需市場³⁶。因此，為期新聞基金財源穩健確保不虞匱乏，爰有必要規劃多元財源途徑募集，俾利媒體永續經營。

s-innovation.html，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 13 日。

³⁴ 羅世宏，同註 6，頁 130。

³⁵ Canadian Radio-television and Telecommunications Commission，Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2016-224，2016 年 6 月 15 日，網址：
<https://crtc.gc.ca/eng/archive/2016/2016-224.htm>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 15 日；
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission，Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2024-121-1 and Broadcasting Order CRTC 2024-194，2024 年 8 月 29 日，網址：
<https://crtc.gc.ca/eng/archive/2024/2024-121-1.htm>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 13 日；
另參羅世宏，同註 6，頁 129-130。

³⁶ 劉昌德，同註 28。

六、建議採「臂距原則」，減少政府干預或進行言論價值之審查

近十年來臺灣基於「臂距原則」而設置的「行政法人」亦紛紛成立營運。此一原則明定於文化基本法，俾利推動專業、公平、透明之獎補助機制，尊重文化表現自主³⁷。新聞媒體報導具傳遞、影響文化功能，政府雖然有責任補助，卻不應以此干涉或進行言論價值之審查。爰新聞媒體之補助可納入「臂距原則」之精神，由一獨立之第三方中介組織決定分配方式，以期收公允專業之效。學者亦強調，新聞基金之設計應避免落入行政部門控制，以防重蹈以往黨政軍介入媒體的覆轍。並建議基金管理應交由公正人士、媒體工會和業界代表、專家學者組成的獨立非營利委員會來操作，負責制訂基金補助目標與分配標準，並透過公開、透明、可受公評之分配規則進行資金管理³⁸。例如加拿大期刊基金之基金分配原則為，每個符合資格的電視臺依過去3年「反映當地情況的新聞和資訊」(locally reflective news and information)所占比例進行分配³⁹，並參酌受補助媒體「全職聘用員工人數」，以及「新聞之性質」等，進行基金補助之分配。

七、研議整合協商途徑，降低新聞媒體與數位平臺之經營方式等歧見

數位平臺和新聞媒體業者一直存在著對新聞授權費的認知、分潤機制等經營方式的不同意見，許多媒體業者表示，在與數位平臺溝通

³⁷ 文化基本法第21條第2項規定：「國家以文化預算對人民、團體或法人進行獎勵、補助、委託或其他捐助措施時，得優先考量透過文化藝術領域中適當之法人、機構或團體為之，並應落實臂距原則，尊重文化表現之自主。」；國家文化藝術基金會設置條例第1條規定：「為處理文化藝術獎助條例所定事項，依文化藝術獎助條例第十九條規定制定本條例，設置國家文化藝術基金會（以下簡稱本基金會）。」；另參行政院/政策與計畫/重要政策，《文化基本法》—再造文化治理，落實文化公民權，2019年7月5日，網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/1b2f62e3-34dc-45f5-881c-8d6cec9de090>，最後瀏覽日期：2025年6月16日。

³⁸ 引述學者王立達發言，同註5。

³⁹ Canadian Radio-television and Telecommunications Commission（加拿大廣播電視和電信委員會），Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2024-164，2024年7月23日，網址：<https://crtc.gc.ca/eng/archive/2024/2024-164.htm>，最後瀏覽日期：2025年6月5日。

的過程中（以跨國數位平臺 Google 和 Meta 為主）並不順暢，常常會投訴無門。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，對此議題創造雙贏的局面。爰政府宜主動出面構築雙方良好順暢之協商途徑，以降低廣電媒體與數位平臺對以下問題之歧見⁴⁰：

（一）數位平臺給付授權費問題

新聞媒體業者認為，即使在廣電新聞媒體主動上傳至數位平臺模式下，因新聞的產製成本所費不貲，數位平臺應付出相應的授權費；但數位平臺認為，就使用者「自行上傳」之新聞連結，僅係提供導流與連結，自無授權費之問題。且大型數位平臺目前約為新聞媒體帶來一半左右的網路流量，增加新聞曝光率，故主張其轉介的網路流量已經足以抵償應給付的授權金。

（二）分潤機制明確性與合理性問題

新聞媒體業者認為，分潤比例對實際產製新聞之廣電媒體並不友善，難以再投入相關資源。且該分潤機制不明確，不但造成困惑且難以掌握內容的經營方向；數位平臺認為廣告分潤機制屬平臺與廣電媒體雙方合約，並無對外公開，廣告新聞業者當自知名確分潤額度。

（三）數位平臺演算法之透明性問題

新聞媒體業者認為平臺並非中立。且在資訊不對等情況下，媒體業者礙於演算法不透明，只能不斷自我摸索，配合調整其新聞內容之產製、呈現與取材方式，以穩定收益來源。媒體希望數位平臺能更充份地揭露資訊，將相關機制透明化；數位平臺則是認為演算法所設參數，是針對使用者提供最相關的內容，並不會人為決定新聞內容排序。

（四）數位平臺社群規範之明確性問題

新聞媒體業者認為數位平臺社群規範影響新聞內容聽眾觸及與收益變化，將弱化數位新聞品牌內容的專業性，也可能危及新聞自由

⁴⁰ 財團法人電信技術中心，同註 11，頁 306。

與編輯獨立性；數位平臺認為社群規範例如黃標制度⁴¹，係保護內容創作者與協助廣告主投放廣告所設，僅為營利政策，非言論審查機制。廣電媒體與數位平臺歧見綜整如表 2：

表 2：新聞媒體業者與數位平臺業者比較表

	新聞媒體業者看法	數位平臺看法
數位平臺 給付授權 費問題	廣電新聞媒體主動上傳至數位平臺模式下，認為數位平臺應付出相應的授權費。	使用者自行上傳之新聞連結，僅係提供導流與連結，自無授權費之問題。
分潤機制 明確性與 合理性問 題	分潤比例對實際產製新聞之廣電媒體並不友善，難以再投入相關資源。且該分潤機制不明確，難以掌握經營方向。	廣告分潤機制屬雙方合約，並無對外公開，廣告新聞業者當自知名確分潤額度。
數位平臺 演算法之 透明性問 題	在資訊不對等情況下，媒體業者礙於演算法不透明，只能不斷自我摸索，配合調整其新聞內容之產製、呈現與取材方式，以穩定收益來源。	演算法所設參數，是針對使用者提供最相關的內容，並不會人為決定新聞內容排序。
數位平臺 社群規範 之明確性 問題	數位平臺社群規範影響新聞內容聽眾觸及與收益變化，弱化數位新聞品牌內容的專業性，也可能危及新聞自由與編輯獨立性。	社群規範例如黃標制度係保護內容創作者與協助廣告主投放廣告所設，僅為營利政策，非言論審查機制。

資料來源：綜整自財團法人電信技術中心「廣電業者與數位平臺合作問題分析」⁴²

⁴¹ YouTube 採取黃標制度，一旦新聞被標為黃標後，即無法營利，影響新聞媒體收益甚鉅。又因新聞媒體無法和跨國數位平臺有效溝通，造成經營上很大困擾。

⁴² 財團法人電信技術中心，同註 11，頁 209。

八、建議以媒體券、租稅優惠等方式挹注新聞媒體業

我國在振興經濟方面，政府曾發行三倍券、藝 fun 券、農遊券、動滋券、客家券等各領域的消費券。作為民主支柱的新聞業，面臨生存挑戰的困境已逾 10 年，學者及公民團體倡議政府可試行「公民新聞消費券」或類似的新聞媒體財務支持機制，以扶持新聞業的正常發展。例如，年滿 18 歲的公民每年得向政府申領一定額度(如 1000~3000 元)的新聞消費券，用以「訂閱」或「捐贈」給民眾自主決定支持的各種公共、新創、地方社區、營利、低營利或非營利的新聞媒體⁴³；並可設立「公民媒體配對捐款」制度，由政府按公民捐款比例等額補助，鼓勵民眾直接支持本地優質新聞，並加強媒體與社會的互動。這類制度性實驗可鼓勵民眾訂閱或捐款支持臺灣本地的新聞媒體，應有助於媒體業增加訂戶數並挹注新聞產製量能。新聞消費券制度有助於確保公民可以獲取他們需要的資訊，決定支持哪些新聞媒體。惟建議新聞媒體業的背景必須公開透明，例如要求公開媒體的負責人，以作為媒體收取新聞券的條件；此外，建議引入北歐的間接補助與稅務減免。丹麥、挪威等國對新聞業免徵增值稅，長期降低經營成本且不損新聞獨立性。我國可針對符合公共利益新聞比例的媒體，給予稅務減免或研發抵減，減少新聞媒體業之營運成本。

伍、結論

政府不應介入媒體內容產製，但有責任改善媒體經營環境；政府不需挹注特定媒體，卻有必要振興優質新聞。我國新聞媒體自身籌碼與政府後盾較歐美業界孱弱，因此臺灣新聞業近年遭受跨國數位平臺的衝擊更大，新聞媒體產業面臨生存危機，連帶使媒體專業與第四權

⁴³ 胡元輝、羅世宏，三倍券可，新聞消費券何以不能？，媒體改造學社，2020 年 7 月 29 日，網址：<http://twmedia.org/archives/2699>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 5 日。

角色弱化，恐危及民主發展，本報告就現況及所涉問題進行分析，提出以下幾點建議，俾供本院委員問政參考：

- 一、傳統媒體面臨讀者與廣告流失之雙重危機，主管機關允宜評估各種分潤模式，並予立法保障。
- 二、新聞媒體流量掛帥、仰賴業配、政府標案，損及中立客觀性問題應予正視。
- 三、分析各個平臺問責路徑之利弊後，建議採取綜合模式，而非單一問責路徑。
- 四、建議研議以「立法強制議價+設立新聞基金」雙軌制為改革基礎。
- 五、專款專用之新聞基金，財源募集可採多元途徑。
- 六、建議採「臂距原則」，減少政府干預或進行言論價值之審查。
- 七、研議整合協商途徑，降低新聞媒體與數位平臺之經營方式等歧見。
- 八、建議以媒體券、租稅優惠等方式挹注新聞媒體業。

陸、參考文獻

一、政府資料

- 1、財團法人電信技術中心，《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》，國家通訊傳播委員會委託研究報告，2023年2月。
- 2、行政院/政策與計畫/重要政策，《文化基本法》—再造文化治理，落實文化公民權，2019年7月5日，網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/1b2f62e3-34dc-45f5-881c-8d6cec9de090>，最後瀏覽日期：2025年6月16日。

二、書籍

東尼·路易士著，蘇希亞譯，《不得立法侵犯-蘇利文案與言論自由》，初版，商周出版，1999年2月1日。

三、期刊論文

- 1、羅世宏，〈以公共政策介入手段扶持新聞業存續與發展：平臺問責途徑與公共預算途徑的跨國比較〉，《中華傳播學刊》，第43期，2023年6月，頁93-151。
- 2、馮建三，〈新聞（匯流）的科技觀與宗教觀論兩本近作，以政策作結〉，《傳播文化與政治》，第10期，2019年12月，頁121-149。
- 3、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評估與選擇〉，《臺灣法律人》，第15期，2022年9月，頁49-68。

四、網路資源

- 1、邱祖胤，反對平臺剝削 新聞界連署「議價加基金」搶救媒體，中央通訊社，2025年6月12日，網址：<https://www.cna.com.tw/>

news/aspt/202506120110.aspx，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 2 日。

2、余弦妙，既然新聞有價 那為何一談分潤就面面相覷？，經濟日報，2023 年 2 月 1 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/7307/6974006>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 2 日。

3、臺灣民眾黨/最新動態/歷史回顧/，臺灣民眾黨團催生媒體議價法，公聽會現場學界砲火猛烈：「官員只會拍照，立法超牛步！」，2024 年 10 月 29 日，網址：<https://www.tpp.org.tw/newsdetail/3604>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 2 日。

4、財團法人台灣網路資訊中心，《2024 年台灣網路報告》，執行單位：台灣資訊社會研究學會，2024 年 10 月，網址：https://report.twnic.tw/2024/assets/download/TWNIC_TaiwanInternetReport_2024_CH_all.pdf，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 2 日。

5、楊智傑、李琦瑋，新聞有價 數位平臺並非「反派」 Google、Meta 有話要說，NOWnews 今日新聞，2023 年 3 月 25 日，網址：<https://www.nownews.com/news/6082803>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 12 日。

6、陳政宇，力挺新聞有價！學者倡基金制度：挹注多元言論促民主健全，自由時報，2023 年 5 月 11 日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4298388>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 2 日。

7、林海，媒體議價立法／數發部：怕美關稅報復 學者：不是延宕理由，聯合新聞網，2025 年 6 月 23 日，網址：<https://udn.com/news/story/7314/8824069>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 22 日。

- 8、劉昌德，不只議價，還要新聞基金！避免平臺獨大、言論單一，我們需要更健康的第四權，「獨立評論@天下」網站，2023 年 5 月 10 日，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/452/article/13601>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 13 日。
- 9、胡元輝、羅世宏，三倍券可，新聞消費券何以不能？，媒體改造學社，2020 年 7 月 29 日，網址：<http://twmedia.org/archives/2699>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 5 日。
- 10、Canadian Heritage，Magazines—Business Innovation—Canada Periodical Fund，網址：<https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/periodical-fund/business-innovation.html>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 13 日。
- 11、Canadian Radio-television and Telecommunications Commission，Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2016-224，2016 年 6 月 15 日，網址：<https://crtc.gc.ca/eng/archive/2016/2016-224.htm>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 15 日。
- 12、Canadian Radio-television and Telecommunications Commission，Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2024-121-1 and Broadcasting Order CRTC 2024-194，2024 年 8 月 29 日，網址：<https://crtc.gc.ca/eng/archive/2024/2024-121-1.htm>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 13 日。
- 13、Canadian Journalism Collective，Canadian Journalism Collective Issues First Public Disclosure of Funding Recipients，2025 年 4 月 30 日，網址：<https://cjc-ccj.ca/en/canadian-journalism-collective-issues-first-public-disclos>

ure-of-funding-recipients/，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 28 日。

14、The Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications and the Arts(AUSTER GOVERNMENT)，Relief for Australian media during COVID-19—Frequently asked questions，網址：<https://www.infrastructure.gov.au/relief-australian-media-during-covid-19-frequently-asked-questions#commercial-broadcasting-tax-rebate>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 16 日。

15、Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (加拿大廣播電視和電信委員會)，Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2024-164，2024 年 7 月 23 日，網址：<https://crtc.gc.ca/eng/archive/2024/2024-164.htm>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 5 日。

附錄：「新聞媒體環境的經營改革及法制化—以建立媒體多元經費系統為中心」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

時間：114 年 8 月 15 日（星期五）下午 2 時 30 分

地點：立法院法制局 305 會議室

主席：方組長華香

紀錄：楊蕙如

參加人員：

一、學者專家

中正大學傳播學系 羅教授世宏

二、數位發展部

科長 黃信翰

三、本局出席人員

楊副研究員盛旺

吳副研究員欣宜

傅副研究員朝文

發言要點：

中正大學傳播學系教授羅世宏：

一、我要高度肯定法制局同仁完成之《新聞媒體環境的經營改革及法制化—以建立媒體多元經費系統為中心》研究報告。本報告不僅深入剖析我國新聞媒體在數位平臺壟斷廣告收益與閱聽結構轉變下的困境，更廣泛蒐集歐盟、加拿大、澳洲、北歐等國的立法經驗，提出具可行性與制度性的改革方案，對政策與立法討論極具參考價值。

我特別讚賞報告中對「新聞有價、民主無價」的闡釋。它不僅從市場價格的角度，指出新聞內容應獲得合理報酬，更強調新

聞的社會價值——作為民主制度的基石，優質新聞需要制度化、持續性的支持。對於數位平臺壟斷廣告市場、傳統媒體面臨訂閱與廣告雙重流失的現況，報告以詳實數據與國際比較支撐分析，清楚凸顯立法介入的必要性。

尤其值得強調的是，本報告提出我國應採取「平臺問責」與「公共預算」雙軌並行的模式：一方面，透過強制議價、授權制度、平臺課稅等手段，要求大型數位平臺承擔對新聞生態的應有責任；另一方面，透過公共預算編列與長期基金運作，確保新聞業在市場失靈的情況下，仍有穩定、多元且免於政治干預的資金來源。這種雙軌結構能同時解決資源來源與分配公平性的問題，也能降低對單一財源的依賴。

總結而言，本報告提出的「立法強制議價＋設立新聞基金」雙軌方案，正是「平臺問責」與「公共預算」並行的核心實踐。若能進一步結合歐盟的權利保障、加拿大 CJC-CCJ 的獨立分配模式、澳洲的多元基金與臂距原則、北歐的稅務支持，以及針對 AI 的前瞻性規範，我國將能建立一套兼顧公平性、獨立性與永續性的新聞支持制度，既守護新聞專業，也強化民主韌性。在此基礎上，我提出以下結合國際經驗的補充建議分述於後：

- 二、借鏡歐盟的「著作鄰接權」制度。該制度創設附隨財產權，要求商業性數位平臺未經授權不得轉載新聞內容，並必須支付合理報酬，適用範圍涵蓋大小媒體。我國雖需克服著作權修法的技術門檻，但可考慮採取授權強制化模式，以確保各類媒體的公平權益。
- 三、參考加拿大的 CJC-CCJ (Canadian Journalism Collective) 模式。CJC-CCJ 是於 2024 年 5 月由多元化新聞出版商與廣播機構共同成立的聯邦註冊非營利組織，專責分配依據《線上新聞法》

(Online News Act) 所撥付的資金。其核心目標是支持加拿大媒體的完整多樣性，包括傳統印刷與廣播媒體、新興創新媒體，以及獨立地方新聞。依與 Google 的協議，CJC-CCJ 每年管理並分配 1 億加幣資金，依據編採人力、內容類型、地域性與公共利益等客觀指標，確保大小媒體與地方新聞單位都能受惠，並透過非營利中介機構運作，維持公平、透明與免於干預的分配機制。

- 四、採納澳洲的「臂距原則」與多類型基金模式。澳洲除強制議價外，還設立「公益新聞編採基金」、「地方新聞基金」與「創新基金」，分別支持偏遠地區新聞、公共利益報導與數位創新。我國基金制度可依不同政策目標設置專案，避免資源過度集中於少數媒體。
- 五、引入北歐的間接補助與稅務減免。丹麥、挪威等國對新聞業免徵增值稅，長期降低經營成本且不損新聞獨立性。我國可針對符合公共利益新聞比例的媒體，給予稅務減免或研發抵減。
- 六、建立公民參與的支持機制。除本報告建議的「新聞消費券」外，可設立「公民媒體配對捐款」制度，由政府按公民捐款比例等額補助，鼓勵民眾直接支持本地優質新聞，並加強媒體與社會的互動。
- 七、回應新興科技挑戰。針對生成式 AI 爬梳、摘要或重組新聞內容的使用，應在議價與授權制度中明定付費義務，防止 AI 成為掠奪新聞價值的新管道。
- 八、強化分潤用途監督。可借鏡部分歐洲國家作法，立法要求媒體公開分潤資金用途，並規定至少一定比例投入於新聞編採、記者薪酬與數位轉型，確保政策利益能夠回流至新聞品質的提升與維持。

參採情形：

- 一、第一點意見，贊同本報告建議，錄供參考。
- 二、第二點至第八點意見，述及歐盟的權利保障、加拿大 CJC-CCJ 的獨立分配模式、澳洲的多元基金與臂距原則、北歐的稅務支持，以及針對 AI 的前瞻性規範等結合國際經驗的補充建議，均已參採修正。

數位發展部黃科長信翰：

- 一、本報告頁 4 描述加拿大聯合新聞組織（Canadian Journalism Collective，簡稱 CJC-CCJ）與加拿大《線上新聞法》之間關聯過於簡化，容易導致誤解，建議宜加以釐清。經查《線上新聞法》並未規定 CJC-CCJ 之成立。惟因 Google 爭取豁免而捐贈 5 年 5 億加幣，進而再成立 CJC-CCJ 專責分配該筆資金。
- 二、本報告頁 15 提及「加拿大、歐盟、印尼、南非、美國加州等地也陸續推動類似法案」，經查歐盟採著作鄰接權、南非以現行競爭法處理，國際間僅有澳洲及加拿大通過強制議價法，但未能解決新聞媒體生存之根本問題。其次，澳洲及加拿大即使通過立法，也未能正式施行強制議價，加拿大為挽救小媒體的生存流量，甚至考慮撤回《線上新聞法》，建議將國際最新發展納入報告研析；本報告頁 21 總結建議一，傳統媒體面臨讀者與廣告流失建議以「立法保障」處理，惟考量國外尚無施行強制議價之案例，建議改為「先尋求其他方式協助」為佳。本報告頁 7 提及高達五成民眾國內民眾使用社群媒體觀看新聞。假若我國亦採強制議價法，且 Meta 以全球一致作法回應，則我國將有大量民眾的權益會受到影響，建議納入報告之綜合分析。
- 三、本報告頁 17 提及《文化基本法》明定「臂距原則」，由一獨立之

第三方中介組織決定基金分配方式，以期收公允專業之效，建議能多著墨。

四、有關報告建議以媒體券、租稅優惠等方式挹注新聞媒體業，涉及文化部與 NCC 權責，為求謹慎，建議宜向文化部與 NCC 詢問可行性。

參採情形：

一、第一點意見，建議釐清《線上新聞法》與 CJC-CCJ 間之關係，已參採修正。

二、第二點意見，說明澳洲及加拿大即使通過立法，也未能正式施行強制議價，以及我國若立法並實施強制議價可能之風險。由於強制議價立法之功能之一在展現國內面對處理此一問題之決心並「促成」數位平臺與國內新聞媒體間協商談判，惟單純依賴強制議價立法仍存有談判地位不平等及平臺撤出等風險，爰本報告建議「立法保障」及新聞基金等制度雙軌並行，以避免僅依賴強制議價制度可能產生之缺失。

三、第三點意見，建議就「臂距原則」-由一獨立之第三方中介組織多與著墨，已參採修正，增補依文化藝術獎助條例設置國家文化藝術基金會等規定於註釋。

四、第四點意見，建議先詢問相關部會措施可行性。我國本已有藝FUN券、三倍券等實施經驗，本報告提出媒體券等方式挹注新聞媒體業等政策「建議」，因屬建議性質並提供相關主管部會參考，相關部會可依其權責自行斟酌是否參採，錄供參考。

楊副研究員盛旺：

一、臺灣的新聞媒體對廣告依存度高、閱聽大眾訂閱文化尚未普遍成

熟，倘若未建立穩定且多元的經費系統，媒體會被迫追求點閱率，造成內容品質惡化。爰建議立法應先確保「新聞基金」與「數位平臺分潤」等穩定基礎，再輔以鼓勵民眾養成付費文化。

二、我國未來制定新聞媒體議價法，其目的是平衡數位平臺與新聞媒體在新聞內容使用上之談判權，讓新聞媒體業在數位平臺使用新聞內容時能獲取合理報酬。建議未來立法上明確界定數位平臺範圍、新聞內容及媒體類型：如鎖定具市場影響力數位平臺（如Google、Meta），避免影響中小型或新創數位平臺。定義何種內容屬於新聞，避免廣告、娛樂八卦等爭議內容，以及新聞媒體類型（包括傳統新聞媒體與數位媒體等）。

三、本報告期透過新聞媒體環境之經營改革及法制化，建立媒體多元經費系統，讓新聞媒體業者的財務來源多元化，除透過相關立法外，新聞媒體業者本身可透過新聞內容價值再造，強化新聞深度報導、調查報導與專題報導內容，提升民眾付費意願；多元化營運，跨足影音、Podcast、社群直播，增加不同受眾觸及面；建立閱聽者大數據分析系統，精準推送新聞內容與廣告，利用大數據分析支持未來新聞媒體議價法談判，證明新聞媒體對數位平臺流量之貢獻。

參採情形：

- 一、第一點意見，說明我國新聞媒體面臨之現況，錄供參考。
- 二、第二點意見，說明制定新聞媒體議價法之目的為平衡大型平臺與國內新聞媒體不平等之地位，錄供參考。
- 三、第三點意見，說明建立媒體多元經費系統，將有助於新聞媒體業新聞內容價值再造及報導深度，錄供參考。

吳副研究員欣宜：

- 一、本報告以新聞媒體在數位時代所面臨之結構性危機為核心，指出跨國數位平臺壟斷廣告收益與新聞傳播管道，已侵蝕傳統媒體之營收基礎與新聞專業，進而影響民主運作。本報告運用「新聞有價」概念，兼顧市場價格與公共價值，將新聞業經營困境與民主維護緊密連結，從而為國家政策介入奠定正當性基礎。
- 二、在制度設計上，並未拘泥於單一國家模式，而是比較歐盟著作鄰接權、加拿大獨立新聞基金、澳洲強制議價與地方新聞基金，以及北歐租稅優惠等經驗，強調制度組合與在地化調整的重要性。其建議之「立法強制議價＋新聞基金」雙軌制，既考慮到強制議價在議價籌碼分布上之厚大薄小問題，也藉基金制度補足小型與獨立媒體之資源缺口，具備兼顧產業公平與新聞多元之意圖。
- 三、尤值注意者，本報告強調「臂距原則」，期藉由獨立委員會分配基金，以避免政府藉補助影響言論內容，確保新聞自由與政治中立。此外，對新聞消費券與租稅優惠等間接補助方案之探討，亦展現多元財源設計與公民參與之政策想像，有助於提升新聞產業之社會支持基礎。
- 四、然而，本報告在制度可行性與法律論證上仍有深化空間。首先，其雖點出各種平臺問責路徑之可能優缺點，但對法制設計具體細節與法理分析著墨不深。其次，基金治理架構亦尚待具體化，例如委員會組成、審議透明度與救濟機制之設計，若未妥善規劃，恐影響制度之公正性。再者，對於平臺課稅可能涉及之國際稅制協調與貿易爭端風險，分析仍屬簡略。是以，倘能適度補充法理論證與治理細節，本報告所提建議將更具操作性與法律說服力。

參採情形：

- 一、第一點意見，說明本報告將新聞業經營困境與民主維護緊密連

結，錄供參考。

二、第二點意見，說明本報告在制度設計上並未拘泥於單一國家模式而採雙軌制，錄供參考。

三、第三點意見，說明本報告強調「臂距原則」並探討間接補助方案，錄供參考。

四、第四點意見，法理論證與治理細節須賴立法政策確立後，始能為較具體之規劃，礙於報告篇幅有限，爰暫錄供參考。

傳副研究員朝文：

一、本報告問題研析與建議之第三點有關各種平臺問責途徑利弊分析部分。由於問責的前提是有責，不論是刑事責任或民事責任，皆有所不妥，建議改為「各種平臺利益分潤途徑利弊分析」。

二、本報告問題研析與建議之第三點有關新聞基金部分，由於基金來源主要為政府預算，並非平臺之利益分潤，不宜置於「各種平臺利益分潤途徑利弊分析」之下，建議將新聞基金部分移列於第四點有關建議以「立法強制議價+設立新聞基金」雙軌制為改革基礎部分；另建議將表 1 中有關著作鄰接權部分納入第三點有關「各種平臺利益分潤途徑利弊分析」部分。

參採情形：

一、第一點意見，論及「問責途徑」用語之妥適性。查問責之英文原文係「accountability」，指對於自身作為負起責任並給予合理的解釋⁴⁴，不必然涉及刑事責任或民事責任，爰維持本報告用語。

二、第二點意見，認為新聞基金不宜置於「各種平臺利益分潤途徑利

⁴⁴ 依劍橋英語辭典，英語詞典，問責(accountability)意指 the fact of being responsible for what you do and able to give a satisfactory reason for it, or the degree to which this happens.

弊分析」(各種平臺問責途徑)。依本報告分析，新聞基金財源募集可採多元途徑，故基金來源除政府預算外，尚可能來自平臺之營收提撥等，置於各種平臺問責途徑之一似無不妥，爰維持本報告用語；後段建議將表 1 中有關「著作鄰接權」部分納入第三點有關「各種平臺利益分潤途徑利弊分析」部分，已參採修正。

散會：下午 4 時 10 分