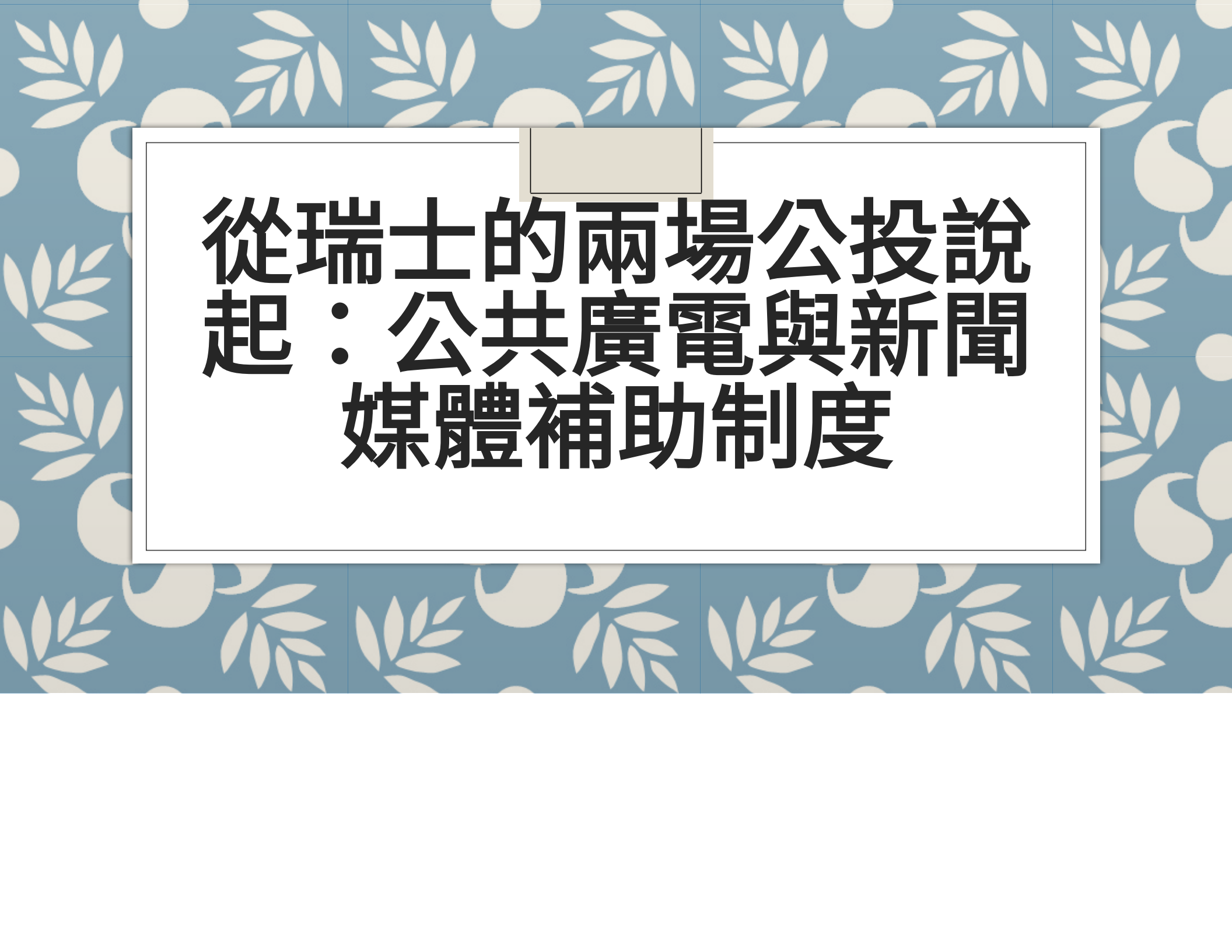


歐盟作為世界領航 者：公共廣電、媒體自 由與數位平台問責

羅世宏
中正大學傳播學系教授

概要

- 歐盟為何與特別是**如何**重視
 - 數位平台問責？
 - 公共廣電？
 - 新聞業補助/支持政策？
- 並且在這三個攸關民主治理與媒體/表達自由的領域持續成為全球相關政策制度最進步與最前瞻的領導者。



從瑞士的兩場公投說起： 公共廣電與新聞 媒體補助制度

- 作為永久中立國的瑞士，至今仍非歐盟成員國，不過其近年的兩場公投頗能反映歐盟對於公共媒體和表達自由的思維。
 - 首先是2018年瑞士有關廢除公共廣電媒體收視執照費的公投案，
 - 其次是今（2022）關於政府是否增加補貼新聞媒體的公投案。

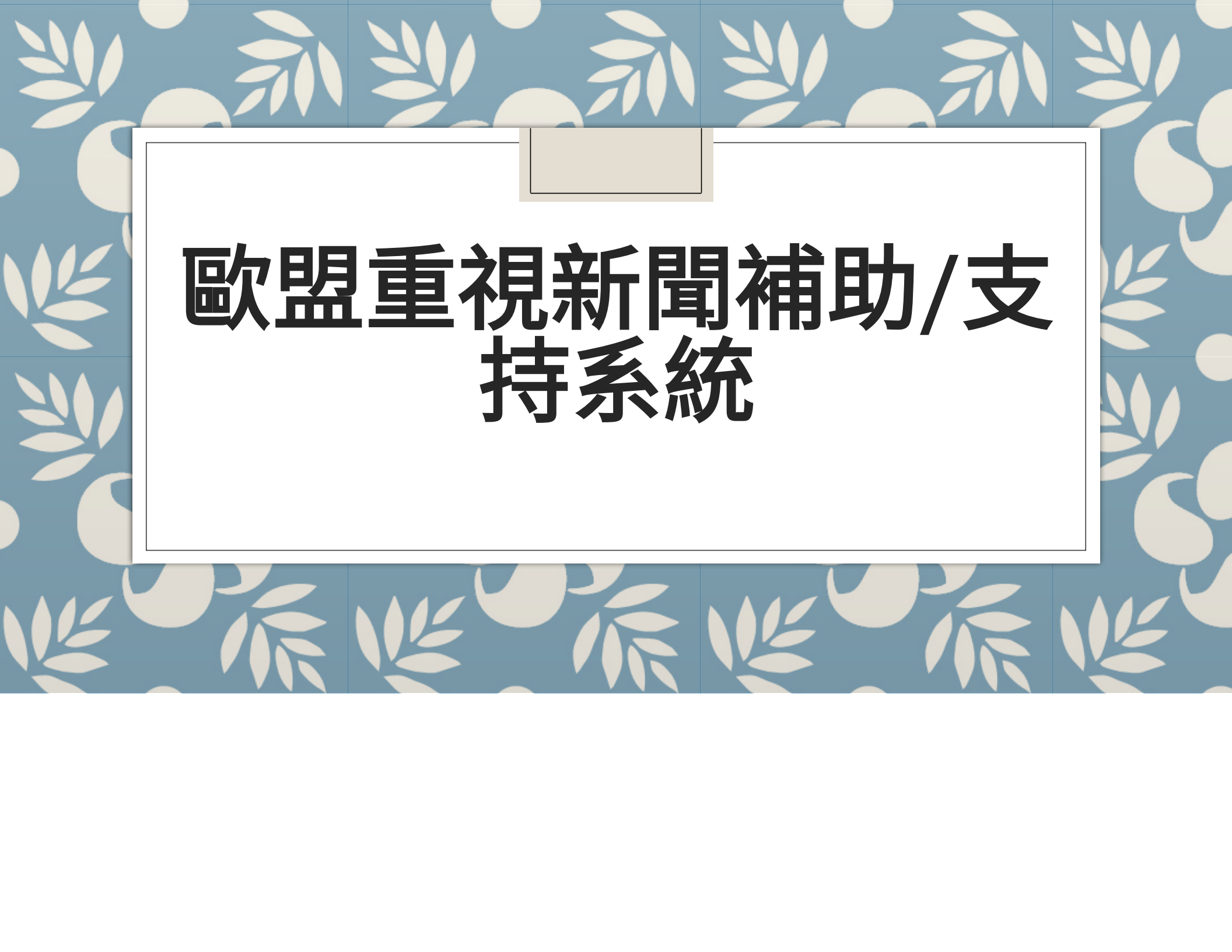
公視執照費 & 新聞媒體補助制度

- 在瑞士關於廢除公共廣電媒體收視執照費的公投中，投票率相當高（54%）的公民投票以71.6%的反對票否決廢除公共廣電收視執照費，亦即支持繼續維持公共廣電媒體的收視執照費。
 - 收視執照費占瑞士公共電視SBC經費的75%，另外的25%則來自廣告收入；依據現行法律，瑞士家戶與公司每年必須繳納的收視執照費分別為451.1瑞士法郎、597.5瑞士法郎。
- 在今年2月13日舉行的另一場公投中，瑞士公民以56%的反對票否決政府每年增加1.5億瑞士法郎（約1.63億美元）對廣播和平面媒體的補助計畫，其中包括每年對早報投遞和線上媒體補助7,000萬瑞士法郎。反對者認為，國家補助將削弱媒體的獨立性。
 - 不過，非歐盟成員國的瑞士和許多歐盟成國一樣，政府對新聞媒體的補助制度行之有年，每年投入1.36億瑞士法郎。因此，這次公投否決的不是瑞士政府對新聞媒體的補助制度本身，只是否決每年另外增加補助經費。



歐盟肯認公廣廣電的 價值

- 歐洲廣播聯盟 (EBU) 2016年橫跨二十五個國家調查報告，證實公共媒體對民主及社會的貢獻：「當一個國家的公共服務媒體擁有的力量越大，這個國家越不可能走向極端主義，投票率較高，對於貪腐的管控也較好。」該報告強調：「一個強大而且備受支持的公共媒體，不僅僅提供人們新聞、紀錄片和娛樂，它還能促進民主發展。」
- 而2021年發佈的研究報告亦再度證實：「公共廣電媒體有助於強化民主與公民參與權利」 歐盟對公共廣電的重要性深有所知。
- 而許多學術研究也證實「公共廣電媒體的經費愈是充足穩定，獨立性保障愈高，與國家的民主健全程度呈高度正相關」，資助公共廣電即等於「資助民主」（funding democracy）。



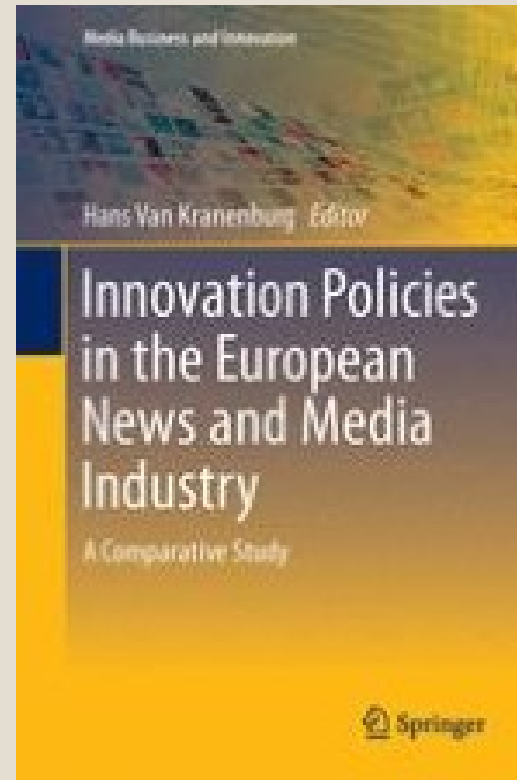
歐盟重視新聞補助/支持系統

捍衛強健的公共媒體，歐盟也普遍支持包括商業及非營利媒體在內的多元媒體系統，以實際政策與行動正視新聞業面臨的各種挑戰與威脅。

今年1月，歐盟發佈《**歐洲媒體自由法**》（European Media Freedom Act）的公開諮詢，即反映此一政策傳統的最新作為，也代表歐盟對媒體自由的價值理念，不止於美國憲法第一修正案的消極解釋（freedom from），而是以公共政策與資源維護媒體與表達的積極自由（freedom to）。

- 歐盟向來投入諸多資源挹注與支持新聞業，主要透過以下三種政策路徑：一是名為「多媒體行動」（Multimedia Actions）的政策，每年投入2000萬歐元補助獨立媒體報導歐洲事務。其中包括對歐洲新聞台（Euronews）的補助。二是由歐洲議會對有關新聞業的先導計畫和準備行動進行徵求與補助，例如補助關於媒體自由、媒體多元性與媒體素養的研究與調查計畫。這類補助去（2021）年即達1200萬歐元。第三是透過「創意歐洲」（Creative Europe）計畫的經費補助新聞媒體提升自由與多元性、媒體協作...等。以上用於支持新聞業的三種政策路徑，每年投入經費總額約為4100萬歐元。
- 另外，歐盟執委會於2020年12月啟動「新聞行動方案」（‘NEWS initiative’），透過多種補助機制支持新聞媒體在虛假訊息充斥的後真相時代成為守護真相與民主的中流砥柱。

新聞業補助政策是諸多歐洲民主國家常態



丹麥 怎麼做？

- 免徵**增值營業稅** (Print news providers) (and Digital news providers since 2018)
 - 40m 歐元 (約當13.6億 台幣)。
- **新聞產製補助**(production subsidy)
 - 2019年有68家新聞媒體獲補助總計50m歐元 (約當16.9億 台幣)。

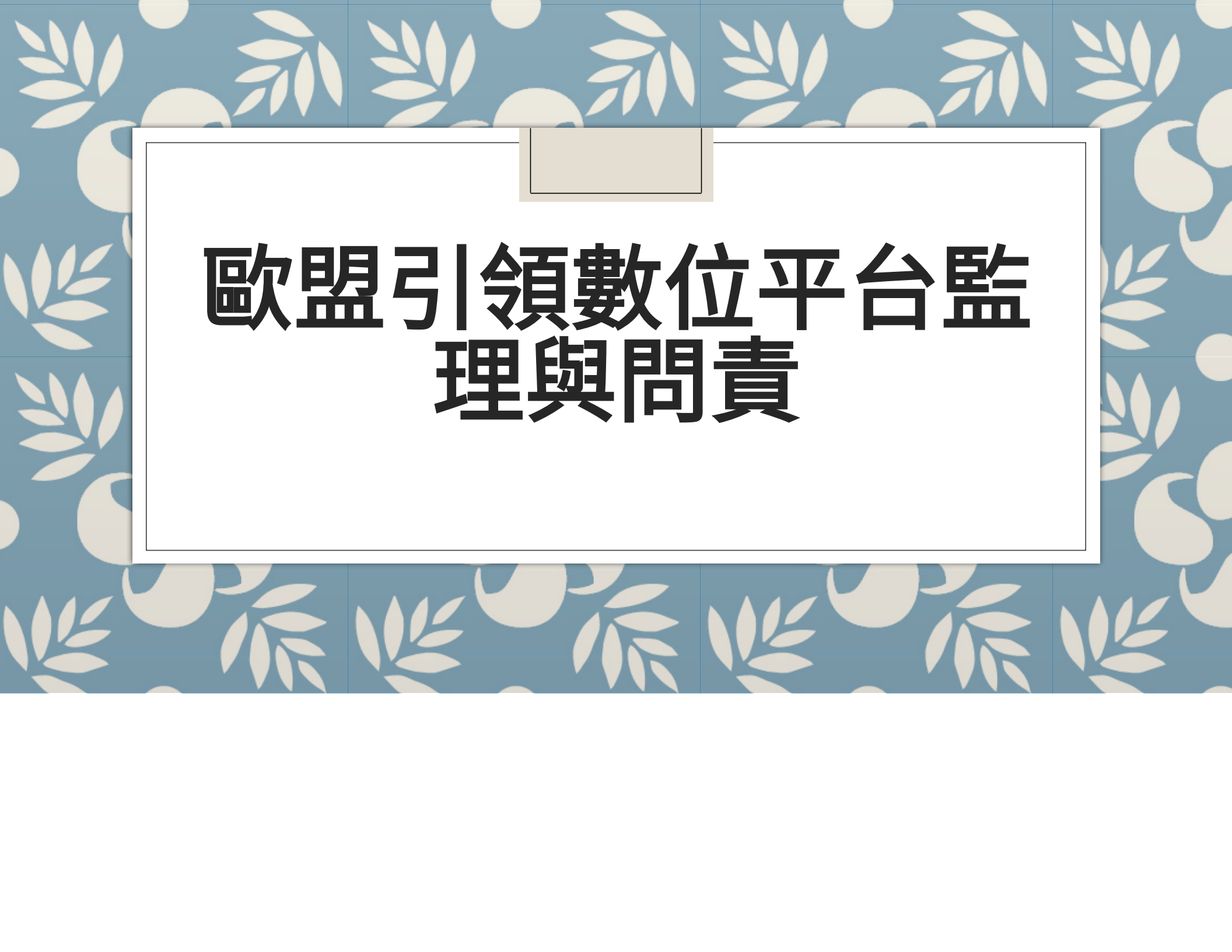


丹麥 怎麼做？

- **創新補助**(innovation support)
 - 基金年度預算約2.5m歐元 (約當8450萬 台幣)。
 - 開辦新的新聞媒體或是啟動創新計畫
 - 獲補助媒體自籌6成，補助4成。
- **直接補助**(direct support)
 - 2006年即已推出此政策，提供緊急紓困資金，避免媒體周轉困難，或是協助媒體重整，防止媒體倒閉造成失業。

丹麥 私有媒體 vs. 公共媒體

- 私有媒體可獲得的各類補助
 - 每年約90m歐元 (約當30.5億台幣)
- 公共媒體可獲得的各類補助
 - 每年約600m歐元 (約當203億台幣)

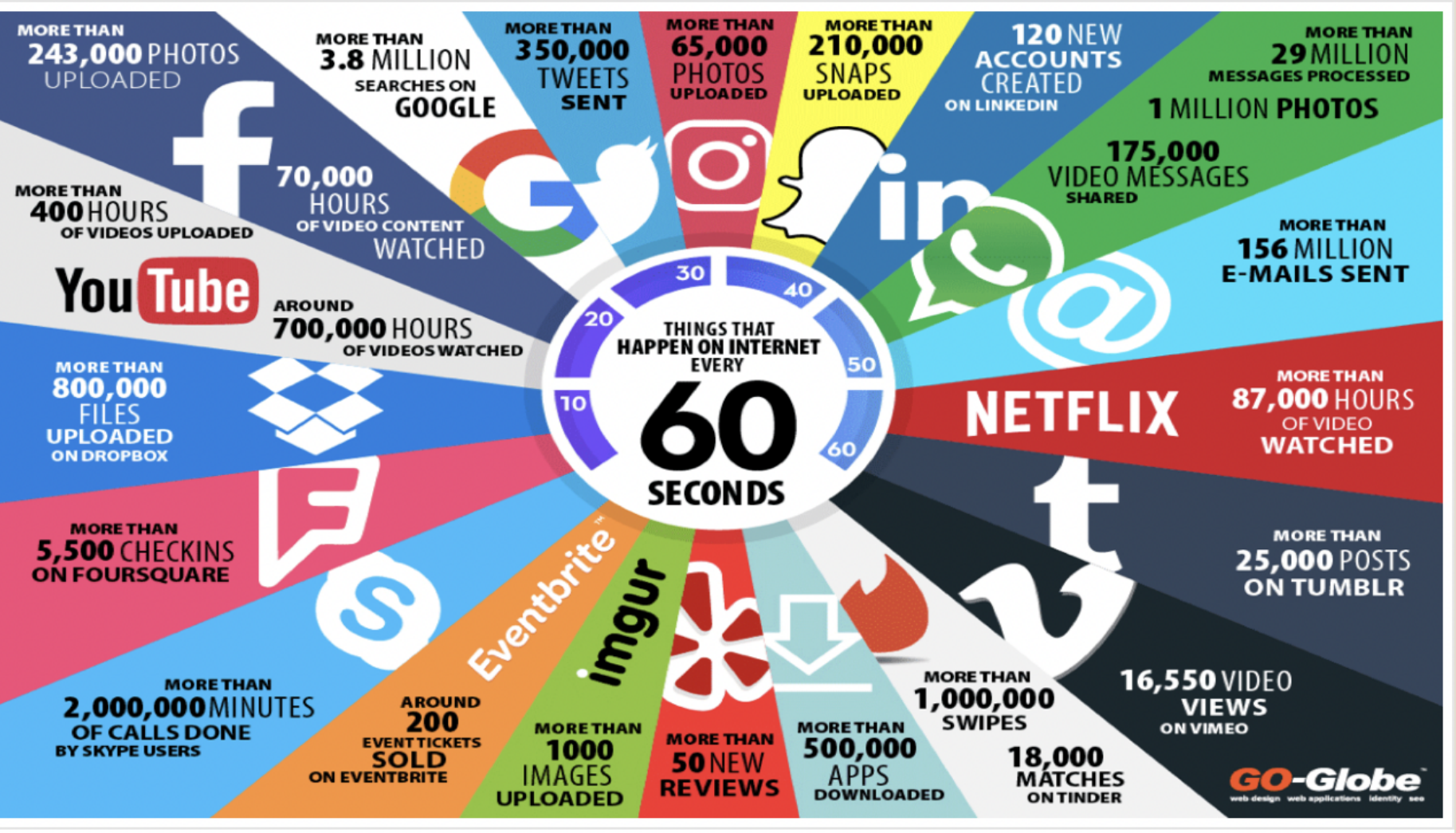


歐盟引領數位平台監 理與問責

- 歐盟也在數位平台的監理和問責上，扮演全球領航者與示範者的角色。諸如：
 - 《一般資料保護規範》（General Data Protection Regulation，GDPR）
 - 《數位服務法》（Digital Services Act）
 - 《數位市場法》（Digital Markets Act）
- 的立法與審議民主過程，值得包括台灣在內的全世界民主國家效法學習。

平台化 Platformization

- refers to the rise of the platform as the dominant infrastructural and/or economic model in media, electronic communications and information, communication and technology (ICT) sectors.



Get What You Need from Each Other

SUPPLY

Products
Services
Data
Skills
Money
Property
News
Content
Apps



Platform

Consumers

DEMAND

Individuals
Big Orgs
Small Orgs
Governments
Machines



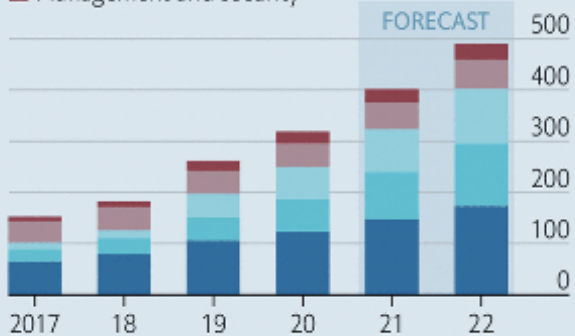
Source: Adapted from NewGrowthPlaybook.com

Clouds in the stratosphere

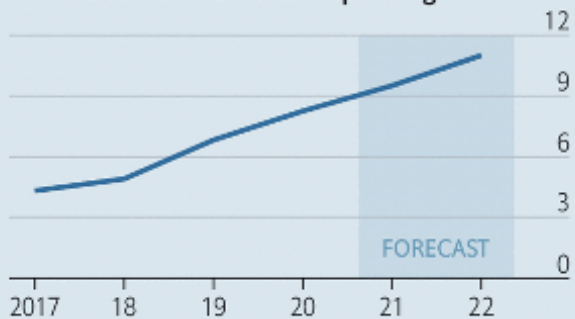
Global public-cloud spending

By type, \$bn

Web-based applications Infrastructure hardware
Platform services Business processes
Management and security



Public cloud as % of total IT spending

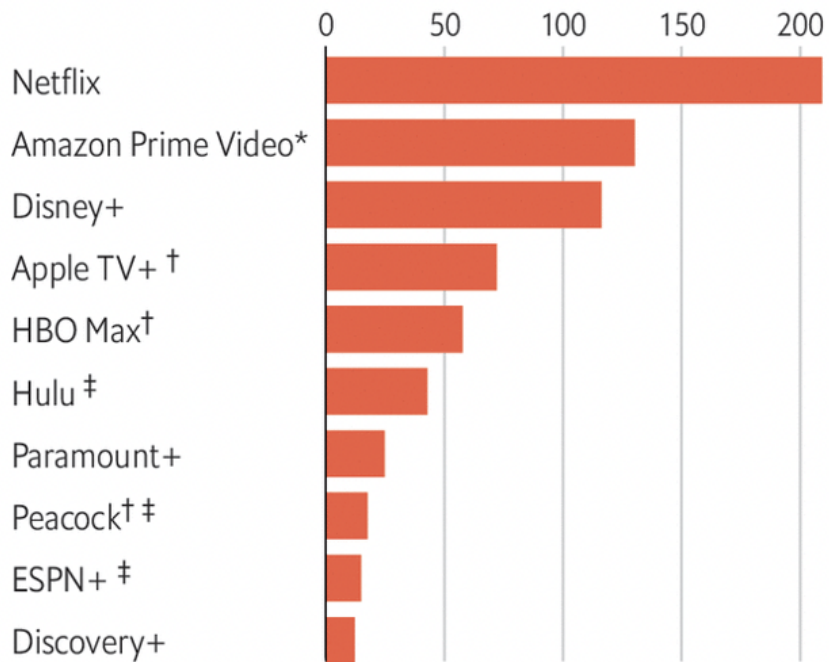


Source: Gartner

The Economist

Squids in

Worldwide streaming subscriptions, Q2 2021, m



*Prime members who use video service

†Includes temporary free offers from separate purchase

‡US-only

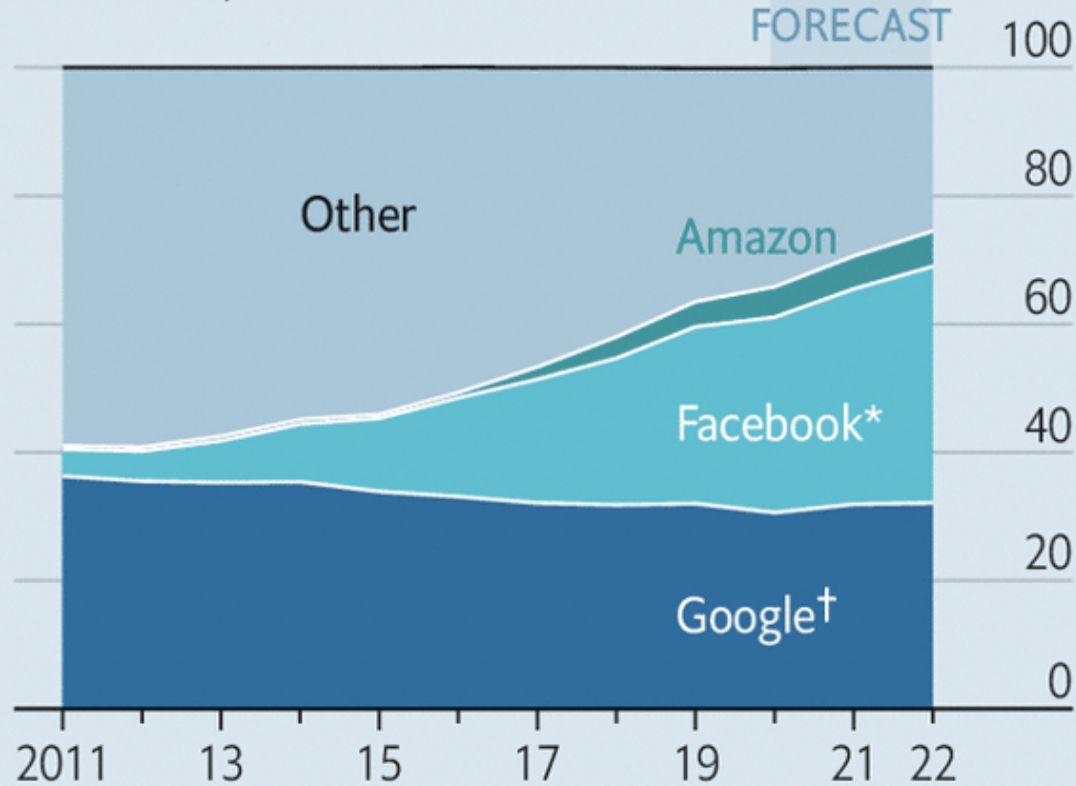
Source: Ampere Analysis

The Economist

Digital-advertising revenue share

4

Worldwide, %



Sources: MoffettNathanson;
Bond Capital; eMarketer

*Includes Instagram
†Includes YouTube

平台資本主義。監控資本主義



贏家通吃 社群媒體對民主構成威脅



數位服務法DSA的立法目的及其他

- DSA 旨在通過為數位平台建立「**前所未有的新標準**」來**保護網路使用者**，該標準將使谷歌、Meta (Facebook) 和 Twitter 等公司**對非法和有害內容負責**。
- DSA 將強制數位平台分享其**演算法的運作機制**，制定流程以**快速移除非商品和內容**，並打擊傳播虛假訊息的網路使用者。
- 其**具體內容**為何？**何時生效**？對**平台、商家和使用者**各自又意味著什麼？

1. DSA為何物？

- 更好地保護消費者及其數位基本權利。
- 為數位平台建立強大的透明度和明確的問責框架。
- 在單一市場內促進創新、成長和競爭力。
- 一言以蔽之，這項新立法將要求搜索引擎、社交媒體和電商負責監管其網站上的內容。



For citizens

- Better protection of fundamental rights
- More choice, lower prices
- Less exposure to illegal content



For providers of digital services

- Legal certainty, harmonisation of rules
- Easier to start-up and scale-up in Europe



For business users of digital services

- More choice, lower prices
- Access to EU-wide markets through platforms
- Level-playing field against providers of illegal content



For society at large

- Greater democratic control and oversight over systemic platforms
- Mitigation of systemic risks, such as manipulation or disinformation

2. DSA何時生效？

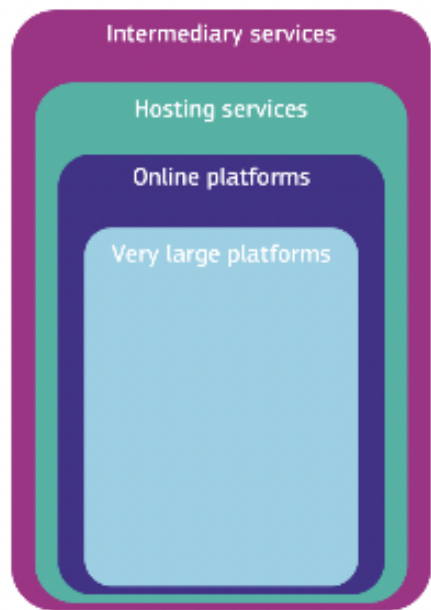
- 根據歐盟4月23日發布的新聞稿：
- “Once adopted, the DSA will be directly applicable across the EU and will apply fifteen months or from 1 January 2024, whichever later, after entry into force.”
- 全歐，最快2024年1月1日生效
- 超大型平台（45 million users以上）若經歐盟指定並公告後，將提早適用DSA。被指定並公告滿四個月後即適用。

3. 數位平台需要遵守什麼？

- 該法將「數位服務」(digital services)定義為：“a large category of online services, from simple websites to internet infrastructure services and online platforms.”
- 所有在歐盟有營業事實的數位服務都受該法規範，不管公司設立在何處，也不管公司規模大小。當然，規範義務強度依其規模大小而有所不同。
- 其中，總數占90%的中小規模數位服務商將得以免除成本較高的一些規範義務。

不只「平台」，各類數位服務皆為那管對象

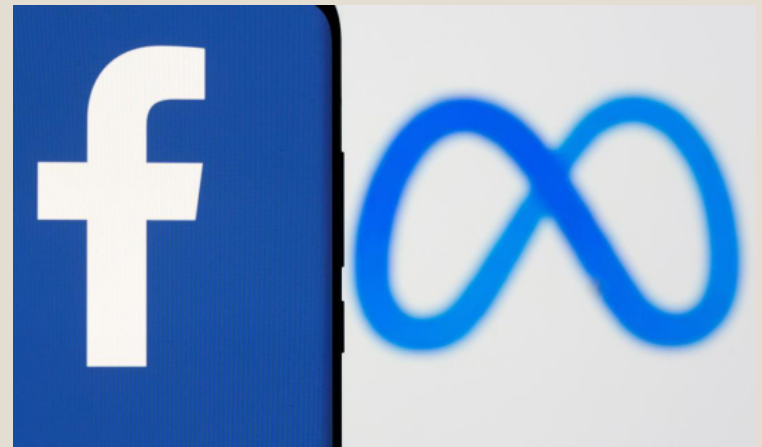
- The types of digital services subject to this legislation include:
 - online marketplaces
 - social networks
 - content-sharing platforms
 - app stores
 - online travel platforms
 - accommodation platforms
 - intermediary services such as internet providers and domain registrars
 - cloud and web hosting services
 - collaborative economy platforms



- **Intermediary services** offering network infrastructure: Internet access providers, domain name registrars, including also:
- **Hosting services** such as cloud and webhosting services, including also:
- **Online platforms** bringing together sellers and consumers such as online marketplaces, app stores, collaborative economy platforms and social media platforms.
- **Very large online platforms** pose particular risks in the dissemination of illegal content and societal harms. Specific rules are foreseen for platforms reaching more than 10% of 450 million consumers in Europe.

兩隻老虎跑不掉

- Google: 擁有歐盟搜尋引擎市場92.04%的占有率
- FB: 在歐洲擁有3.09億日活躍用戶



其他平台也列管其中

- Twitter
- Instagram
- TikTok
- Apple
- Spotify
- Microsoft
- Amazon

Big Tech 遊說

- 在 DSA 從歐盟執委會到理事會和議會的每個階段，Big Tech 都進行了大量遊說。
- 在此期間，谷歌、Facebook、蘋果、亞馬遜和微軟都增加了在歐盟遊說方面的支出，”
- 大型科技公司在短短一年內合計花費了超過 2700 萬歐元。所有五家公司都提高了預算，但迄今為止增幅最大的是蘋果，其遊說支出幾乎翻了一番。特別關切的議題包括：
 - 監控廣告 (surveillance advertising)
 - 用戶跟踪 (user tracking)
 - 行為定向 (behavioral targeting)

4. DSA實際上做什麼？

- “...create horizontal rules to ensure accountability, transparency and public oversight around how online platforms shape the information space in which our societies thrive.”

4. DSA實際上做什麼？

- 提供一個管制架構，對平台以下事務進行規範：
 - 如何篩濾內容(moderate content),
 - 如何處理廣告(advertise),
 - 以及，如何使用演算法。
- Google and Meta 將必須向用戶解釋它們的演算法如何運作。
- 若違法，數位服務提供者將遭罰款，最高達到其年度營收的6%。

5. 數位服務商被要求做什麼？

- **IP和域名註冊商**等中介服務的義務包括：
 - 透明度報告
 - 充分考慮基本權利的服務條款要求
 - 與各國政府合作
 - 設置聯絡點、必要時應設置法定代表人
- **網頁寄存服務商**(hosting services)有義務遵守上述規定，以及「通知、行動，以及向用戶提供資訊的義務」，向政府部門報告刑事犯罪情事，並且配合執行：

5. 數位服務商被要求做什麼？

- 申訴和補救機制以及庭外糾紛解決
- 值得信賴的舉報者 (Trusted flaggers)
- 針對濫用通知和反通知的措施
- 推薦系統的透明度
- 對用戶負責的線上廣告透明度
- 此外，該法禁止數位平台針對兒童進行廣告定向，並禁止基於用戶的特定特徵進行定向。
- **電子商務平台**需承擔特殊義務，包括審查第三方供應商的證書和設計合規性，並且接受隨機查核。

超大型平台的額外義務

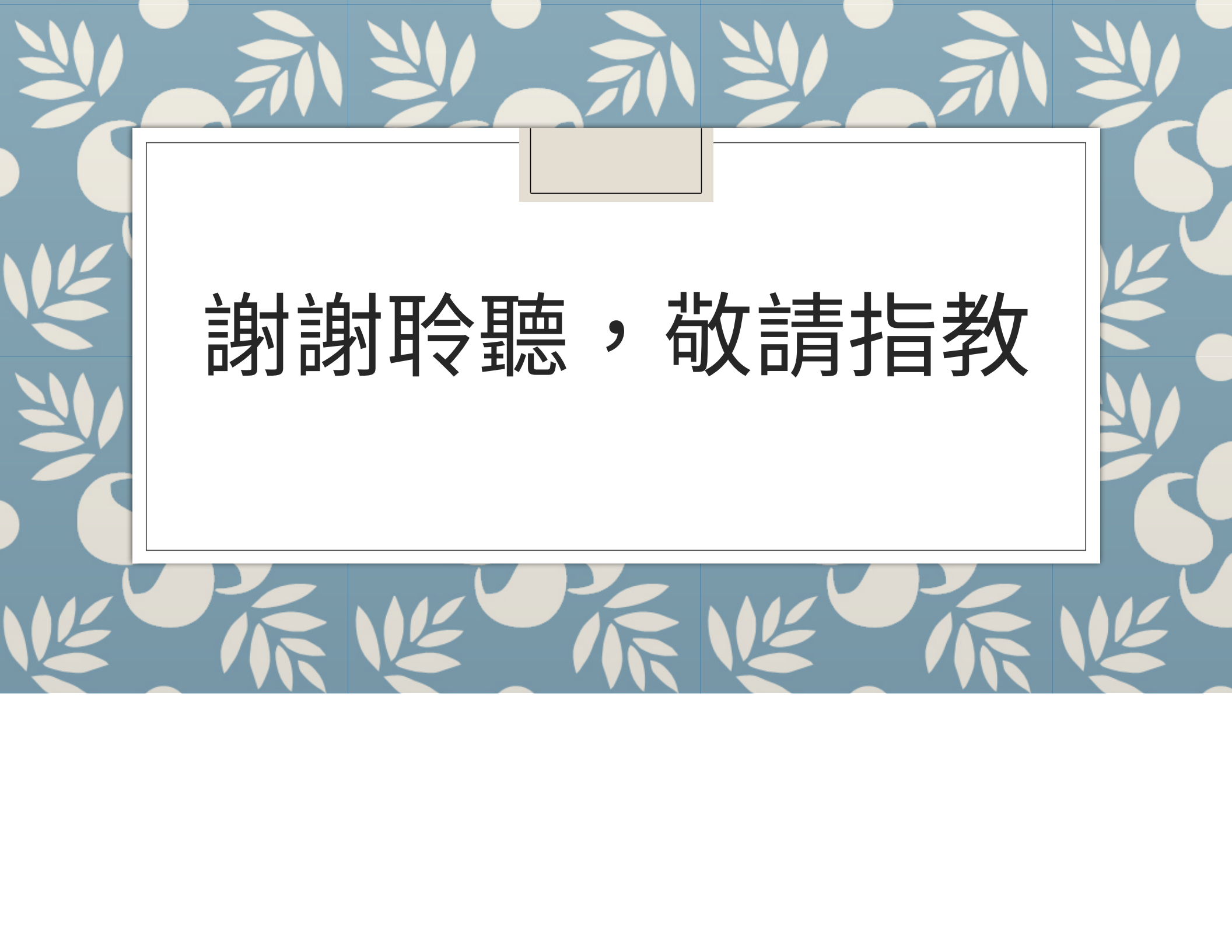
- 風險管理義務和危機應對
- 外部和獨立審計、落實內部法遵和公共問責機制
- 提供用戶有權利選擇不使用基於其輪廓/剖繪資料(profiling)的推薦結果
- 與政府和研究人員共享數據
- 制訂行為準則
- 危機應對合作

6. 關於演算法的透明度監督

- 超大型平台必須接受更嚴格的公共監督，包括用於推薦機制的演算法：
- “...**transparency measures** for online platforms on a variety of issues, **including on the algorithms used** for recommendations.”
- DSA 將確保研究者近用**最大的搜尋引擎**的關鍵數據的權利。

7. DSA對數位廣告的影響

- 歐盟委員會的報告指出，大型數位平台的守門角色是一大問題，因為它阻礙了競爭，使中小企業和新創企業處於不利地位。
- 小型企業和組織依賴大型平台來篩濾通傳和內容排名。
- 由於谷歌和 FB 等守門人平台(gatekeeper platforms)掌握著近用這些活動產生的消費者數據的鑰匙，因此中小企業和新創公司最終會與那些利用他們的數據為自己利益服務（例如將定位目標賣回給那些中小企業）的守門人展開直接競爭。
- DSA 將通過使廣告和排名演算法的內部運作更加透明，促使競爭環境更公平一些。
- 同時，其姊妹立法DMA將強制守門人平台允許小企業近用某些數據。 委員會承諾，這兩項法案將確保為所有人提供更安全、更能問責的數位環境。



謝謝聆聽，敬請指教