

第四章 研究發現

第一節 世界主要國家廣電廣告政策與管理規範之比較

本節將簡述目前為止，美、歐盟、加、日、韓等五國或政治體在廣電廣告管理的差異和共同性。

一、共同性

- (一) 各主要國家和政治體均規定廣告最基本的原則就是真實和不欺瞞，而且這些原則均為廣告主須遵守的責任。廣告的性質和產業秩序、交易原則的規範、以及消費者保護三者有關。

但是無論是成文法或自律性質的規範，這些法規和標準均須保障廣告的商業言論(commercial speech)自由、承認廣告對自由市場體制的重要性，但是也認為廣告言論須以不欺騙為前提，必須保護消費者不被廣告誤導的權益。

- (二) 這些主要國家沒有一套單行的廣告法，對於廣告的規範和管理分布在各種法令、行政命令和自律性質的製作規範之中。各主要國家基於上述原則而訂定各自的法律和自律規範。而自律在這些國家均屬於重要的規範來源。

- (三) 有關廣告時間的管理，日本和韓國由廣播電視法或放送法規範管理之，美國、加拿大也依據主要法律如廣電法訂定之。歐盟則由電視指導指令訂定基本原則和時間比率。

- (四) 各主要國家都會界定什麼是「廣告」、資訊式廣告(infomercial)及置入性行銷，但是也因節目性質、電視台所面對競爭市場的不同，而有不同的規定。例如美國法令認為電影的置入性行銷為數以千萬美元計的產業，因此在電影不予禁止，並認為合法。然而在電視台則由廣告主達成對置入性行銷的協議。根據 1934 年廣電法(Communication Act of 1934)第 317 條，置入性行銷是禁止的，主要基於聯邦傳播委員會禁止秘密廣告(covert advertisement)，除非明示這些訊息是付費的(Maxeiner & Kent, 1999)。1980 年以來把廣告化的節目稱為 infomercial，聯邦貿易委員會會關心是否濫用，國會也關心該現象是否予以立法規範，以防止誤導消費者，該考量也及於資訊類節目(informational programming) (Maxeiner & Kent, 1999)，歐盟、加拿大、日本也都有類似規定。

- (五) 各主要國家均重視對兒童的保護，對於以兒童為主要訴求對象的廣告，各國均有法規明文訂定製播處理原則。例如加拿大和魁北克對於兒童的保護提及針對兒童製作廣告的例外規定，以及這類商業訊息的呈現方式、播出時間和時段、以及播出廣告中對兒童產品的標示等，均有特定遵循原則(Gross, Vogt, & Henderson, 1999)。美國另制定 Children's Television Act of 1990 法予以保護，對於每小時兒童節目廣告時間的總長度予以規定外，也訂有自律規範的指導原則，供業者參考遵循。歐盟的《電視指導指令》第 16 條訂定兒童保護原則，包括廣告訴求、廣告對產品或服務銷售的誠信原

則。第 22 條也進一步保護兒童節目本身製作(包括時間和技術)不得有違兒童身心和道德發展。

日本在日本民間放送連盟放送基準的第三章(第 15 條至第 22 條)規定兒童及青少年保護原則，以及廣告播出時間長度。

二、差異性

(一) 美國、加拿大和日本主要有賴業界自訂的自律規範，韓國較依賴放送法。

歐盟較為特殊，以電視指導指令為基本法，但允許各成員國因地制宜彈性調整。例如美國的 Do's and Don'ts in Advertising Copy 規定了 14 種產業的指南，包括廣電、醫藥、化妝品、食品、家具、酒類、珠寶等的詳細原則，而且每個月都會更新。這份自律規範由 Council of Better Business Bureaus 下的全國廣告支部(National Advertising Division)負責執行，但其權限主要在全國或區域，對於地方較力有未逮。加拿大則在食品和醫藥另有法規(Food and Drugs Act)，化妝品廣告的管理規範也屬於這個法規範圍。

加拿大和其他國家一樣，長久以來面臨著廣告產業要求透過自律得到更多自主權和政府管制保護消費者之間的拉扯，加拿大廣告產業在英語區及魁北克都設有《加拿大廣告標準規範》(Advertising Standards Canada, ASC)：規範部門及準則委員會(council des normes)。這些分支機構是由廣告主、媒體及廣告商出資而成，其主要功能就在於管理《加拿大廣告規範》(Canadian Code of Advertising Standards)，並解決來自消費者和競爭對手的投訴抱怨。

美國、加拿大和日本較接近，但歐盟要求各國制定因地制宜法規，因此寬嚴不一。

(二) 廣告時間從最緊到最寬：

日本民營放送聯盟公布之《放送基準》，第 148 條對於廣告的播放時間提出明確限定，以總量管制的方式，限制其廣告發送之時間必須在每週播送時間的 18%以內。在此種規定的前提之下，廣告與電視的界線就必須劃分清楚。如此一來，此種能對廣告加以識別的方式，便可同時適用於放送法第 51 條之 2，及放送標準的第 93 條。

(三) 置入性行銷的規範各國鬆緊不一：

加拿大對於電影置入式行銷的政策追隨美國，但是對於電視節目的置入性行銷則由各電視台訂定自行規範的準則，並無一定適用的通則，但禁止資訊性節目和兒童節目的置入性行銷。

美國長期以來為禁止，美國《1934 年傳播法》(Communication Act of 1934)規定，廣播電台的内容若接受任何直接或間接的金錢或其他形式之有價贊助，就必些在節目播放時說明。FCC 制訂相關了相關規則，統稱為「賄賂條款」(payola rules)。根據賄賂條款規定，廣播與電視業者、節目製作人、節目製作公司等，若接受任何酬勞、服務、或具有價值的任何事物，都必須

將這樣的訊息，在節目中揭露，以讓閱聽人知曉。此一規則適用於廣播與電視上的所有節目，也可以部分適用於有線電視頻道的內容。因此由廣告主付費的置入性行銷，也可適用於此一賄賂條款規定，必須在節目當中揭露相關訊息。韓國中央政府和地方政府和文化旅遊局對置入性行銷另訂法規。

另外，美國編劇工會聯合了美國電影電視演員工會(Screen Actors Guide)，共同建議媒體業者要盡快設定一套《製作準則》(Code of Conduct)。其中一些原則：

1. 充分與清楚的揭露：在節目的開頭，要對產品嵌入的狀況，有影像聲音兩個部分的清楚說明，讓觀眾可以事先知道節目中有隱藏廣告。
2. 對於兒童節目，必須有更嚴格的規範。
3. 對於節目中置入性行銷的作法，包括編劇、演員、導演等工作者的聲音，必須要能透過集體協商來充分表達。
4. 相關的規範必須擴大適用到有線電視頻道，因為有線電視的置入性行銷更為氾濫。

歐盟方面 2005 年 11 月底，歐盟執委會公布新的草案，同意鬆綁置入性行銷的禁令，但在開放同時仍有幾項重要的原則性規定：

1. 新聞、資訊類節目、談話節目及兒童節目，禁止置入性行銷。
2. 置入性行銷的節目中必須明示「廣告主的名稱、商標或其他符號」。
3. 「包含置入性行銷的節目...不得直接鼓勵觀眾購買或租用產品或服務，尤其不得有特別促銷這些商品或服務的指涉」。
4. 香菸公司或需醫師指示用藥的藥品不得在電視節目進行置入行銷。

(四) 日本明文禁止新聞置入性行銷

關於置入性行銷的部分，日本最重要的自律規範，即日本民營廣播電視聯盟擬定的《廣播基準倫理》，針對新聞置入性行銷有明文禁止規定，內容如下：

第十五章 廣告之表現

122.不得有會造成閱聽人錯誤之表現。

125.不得否定新聞已報導之事實。

126.不得採取易與新聞混淆的手法。特別是報導節目之商業廣告不得和節目內容混淆。

由此可知，日本對於報導節目的商業廣告和節目內容，是採取必須區隔及釐清的規定，也就是禁止新聞的置入性行銷。

第二節 電話調查的研究發現

一、傳播行為

(一) 民眾對廣告資訊看法上，本研究發現南北民眾收看廣告的比例均不低，而

大台北都會區之民眾覺得廣告資訊有用的比例有五成，比例較其他地區高，但是研究發現北縣基隆以及桃竹苗卻較不喜歡看廣告，反而是雲嘉南地區民眾最喜歡看廣告。

- (二) 以教育程度而言，本研究發現電視廣告看的較多者集中於專科以上的學歷的民眾（前者 69.4%，後者 67.1%），相較於國中以下學歷的民眾，教育程度高的民眾也覺得電視廣告資訊較為有用。

二、電視新聞的廠商贊助

- (一) 本研究發現地理區和教育程度對於是否知道新聞內容有廠商贊助有明顯差異，大台北都會區、北縣基隆以及高屏澎超過五成知道有新聞的廠商贊助，而桃竹苗中彰投以及雲嘉南超過五成不知道電視新聞的廠商贊助；而知道新聞有廠商贊助的民眾教育程度也集中於專科以上學歷的民眾。
- (二) 然而，能接受電視新聞的廠商贊助程度和教育程度成反比，大學以上學歷的民眾接受的程度較低（未超過五成），而具國、初中以及專科教育程度者接受程度較高（超過五成）。

三、電視劇、綜藝節目、體育節目的廠商對產品贊助

- (一) 電話調查結果顯示，民眾知道電視劇、綜藝和體育節目有廠商贊助把商品嵌入節目情形的比例均高（均超過五成），在接受程度方面，皆高於能接受電視新聞的廠商贊助（不到五成）的比例。
- (二) 經過本研究的交叉分析，大學以上教育程度的民眾最能接受電視劇、綜藝節目和體育節目有廠商贊助嵌入商品於節目中，比例均超過七成。

四、兒童節目的廠商贊助

- (一) 本研究發現，民眾對於知悉兒童節目商品有廠商贊助情形的分布有年齡、教育程度和地理區的差異。最知悉有兒童節目有廠商贊助的年齡層分布於 30-39 歲，集中於專科以上學歷的民眾，且北縣基隆地區民眾知悉的程度（五成六）高於其他地區。
- (二) 其中，教育程度越高的民眾，越認為兒童與家長會受到廠商贊助的商品影響。

五、對廣告播出時間、廠商置入、政府監理政策的態度

- (一) CATI 研究發現，民眾認為現階段電視廣告播出時間是每小時 9 到 10 分鐘的長度是差不多（五成），遠高於覺得太多（三成五）與太少（不到一成）的民眾。
- (二) 其中，教育程度越高的民眾越認為政府應該管制的電視廣告，包括不贊成放寬廣告的播出時間比例較高，認為政府也要管每天晚上九點到十二點之間電視廣告播出時間的多少，同時也認為政府對廣告的管理沒有保護到消

費者。

- (三) 半數以上受訪民眾，認為廠商贊助節目的情形應作適當揭露。高教育程度中約六成認為應該提醒。

第三節 焦點團體訪談的發現

本研究共進行七場焦點團體訪談，研究主要發現如下：

一、廣告時間和黃金時段的限制

(一) 民眾與官員皆贊成每小時管制，而非總量管制

在管制廣告每日總量及每小時播出比例的部分，多數民眾認為「每小時的管制方式」較「總量管制」的方式為佳，目前每小時播出 9-12 分鐘的廣告時間不該再延長，否則容易打斷節目進行和閱聽人收視的樂趣。未來主管機關若有意放寬廣告時間的限制，廣告時間變長可能讓民眾主要的休閒活動－「看電視」的品質變差，並容易對廣告產生厭倦。

其次，產官學者和公民團體代表認為，目前每小時規範的廣告時間已經很寬鬆，毋須再放寬，主管機關應嚴加取締超秒的業者。此外，由於我國社會大眾還沒有成熟到具有辨識節目中的廣告部分，或包裝成節目的廣告類型，特別是資訊性廣告（infomercial）和商品置入（product placement）的素養能力。主管機關應在法規上要求節目和廣告須嚴格區分，不該把判斷的權利交給閱聽眾。

(二) 認為黃金時段的廣告管制應更嚴格

在黃金時段的界定和上，多數民眾對於何謂「黃金時段」並無具體的概念，部分民眾認為黃金時段應該是「節目受歡迎的時段」，其受歡迎的程度則可由收視率來決定。其次，產官學者和公民團體代表指出，黃金時段大約是中午 12 點至 2 點，晚間 6 點到 10 點，但大體而言仍以整體收視率而定，且北部和中南部收視戶的黃金時段也可能不同。

另外，在黃金時段的廣告限制方面，幾乎所有的受訪民眾均同意黃金時段的廣告長度反而需要「縮短」，並嚴加限制廣告的內容和品質。產官學者和公民團體代表也認為目前不必特別管制黃金時段的廣告長度，但仍需嚴格取締廣告超秒，並限制該時段的廣告內容和品質，以保障青少年觀眾的身心健康

二、各類節目中的商品置入

(一) 訪談民眾自認能辨識節目中的商品置入但擔心周遭人並沒有辨識能力

在對於置入的辨識能力上，多數民眾不僅自認能辨識節目內置入的商品、也會注意到主持人和來賓設計對白中有提及商品的名稱、節目場景中出現在背景的品牌標示、或運動節目中後製插入的商品品牌標誌，甚至有民眾推論節目的廣告時段可能出現與節目中置入商品相關的電視廣告。但是他

們也擔心家人、年紀稍長的親戚或尚未成年的親戚並無法辨識節目中的商品置入。

（二）消費性商品或戲劇節目中置入的影響較運動型節目為大

對於置入影響力的認知方面，多數民眾認為，如消費性節目中的商品置入往往只揭露商品的正面效用而未提及負面效用，片面說詞可能誤導年輕人模仿或購買自己不適合的商品。其他節目類型如戲劇中的商品置入則可能影響喜歡劇中演員的年長者，相信演員在劇中提及或展示的商品有其宣稱的療效（特別是藥品）而被誤導。運動節目的觀眾則幾乎不會注意節目中與賽事無關的商品置入，或受該資訊影響。

（三）新聞與兒童節目不宜開放商品置入

幾乎所有受訪民眾指出，新聞和兒童節目中不應該出現商品置入。由於新聞節目的公信力和即時性，觀眾在未有防禦心理的收視情境下，亟可能受到置入資訊的影響而不自知。兒童節目內的置入則可能誤導兒童、引發不當的需求。因此，多數民眾認為主管機關應嚴加規範（甚至禁止）、取締出現在新聞和兒童節目中的商品置入。

（四）醫藥用品的置入需要更嚴格的控管

由於商品置入有其相當的影響力，多數受訪民眾較不能接受節目中出現宣稱療效如醫藥用品的置入，比較能接受置入的商品或資訊是具有某些程度的社會教育意義、符合社會公益，或對自己是有價值且經得起考驗的。換句話說，民眾對於有助於自己或改善社會的商品置入接受程度較高。

（五）商品置入必須在「告知」與「不干擾閱聽眾收視」的前提下

部分民眾表示戲劇節目中置入若在告知且不影響觀眾收視愉悅的前提下，如出現次數過多、秒數過長或過於突兀，則是可以接受的。若置入過於明顯或佔螢幕面積過大，接受的程度則相對較低，也會造成觀眾的反感。此外，雖然運動節目的觀眾較不注意置入的品牌標誌或資訊，但置入的商品若與運動無關、過大或位置遮擋到賽事相關資訊時，無論該置入出現的時間長短，均可能影響觀眾的收視樂趣和權益。但若置入的商品自然融入背景，且不影响觀眾接受個人在意的資訊，觀眾就不注意且不在意置入帶來的可能干擾。

三、 對未來法令規範的期待

在對於節目置入的規範方面，民眾期待主管機關在制定法律上，應從保護觀眾和消費者的立場出發，避免對置入敏感性較低或容易受其影響的觀眾，在無防禦的心理下誤信置入商品的宣稱。

（一）節目置入應在節目「片首」有明顯的警語

民眾認為節目置入應有明顯的商品置入警語或贊助說明，並於節目「片首」出現。產官學者和公民團體代表也持相同的看法，代表們建議節目中置入的內容應加註和商品出現時間同樣長度的警語或贊助說明，以提供觀

眾正確的資訊。

(二) 民眾期待相關規範細節要明確，作為業者進行置入時的參考規範

民眾建議主管機關宜著手規範節目中出現置入的大小、手法、形式和時間長短。產官學者和公民團體代表則指出，未來主管機關若要開放戲劇、娛樂電影和體育節目的商品置入，仍要管制置入部分不能過度明顯、過度呈現或出現的時間過長，以免觀眾收視權益受損。

(三) 特殊商品的節目置入應有更嚴格的規範

民眾認為若置入屬於醫療藥品或菸酒等爭議性商品，則應要求其不得置入戲劇當中或嚴格規範出現場次的頻次或秒數，以免誤導年長者或青少年。產官學者和公民團體代表也認為由於偶像劇的觀眾多為 18 歲以下的學生，因此代表們主管機關應該管制戲劇中置入的商品應避免煙、酒等爭議性商品。

(四) 新聞、政論和兒童節目應明令禁止商品、政黨或選舉宣傳的置入式行銷

產官學者和公民團體代表也指出，新聞、政論和兒童節目應明令禁止商品、政黨或選舉活動宣傳的置入式行銷。雖然綜藝、體育、戲劇等節目可以放寬，但也該要求電視業者有所節制。政治性的政治公關也建議規範，減少政治公關操弄政論節目和 call-in 的狀況。

(五) 節目中宣稱商品效用者需負代言人之言責

無論代言人是屬於專業如醫生或一般性民眾，只要當事人在節目中宣稱該商品的效用就應負起言責。

(六) 電視台也需負相關的法律責任

民眾期待電視台也該幫觀眾把關置入的商品，監督置入方式是否可能誤導或欺騙的情形。至於產官學者和公民團體代表們則提及廣播和電視產業可以相同的法律規範來管理，主管機關應儘速研修相關法規管制地下電台藥品廣告氾濫，並誤導聽眾的現況。如此制定法令的方向較符合社會一般民眾和意見領袖對於主管機關的期待。

四、 民眾對政府與其他相關的期待—置入行銷相關媒體素養的建立

民眾建議政府未來可藉由教育，加強民眾解讀置入式行銷的媒體素養，降低節目置入對消費者的負面效用。