

## 第一章 緒論

### 第一節 提要

爲了解社會各界對廣告時間長度的調整，廣告時段規範重新擬訂的可能性，以及各種主要節目類型開放置入性行銷的可行性等議題的看法，本研究蒐集了美國、加拿大、歐盟、日本、韓國等國對於廣告時間播送長度和規範，以及置入性行銷的規範和政策；另外也爲了了解全台灣民眾對上述議題的看法，特採取電訪訪問法，並且同時利用深度訪談與焦點團體訪談，進行民眾深度意見，以及產官學各方面重要意見的搜集。

本研究共進行九場次的深度訪談，訪談對象包括消保會、衛生署、公平會、凱絡媒體、AGB Nielsen、媒體棧、兒福聯盟，以及 STAR TV 等，並在北部和南部進行七場焦點團體討論會，以及用電話訪問 1089 位二十歲以上的成人，以多元方法了解各界有關前述問題的認知、想法和意見。

研究發現，廣告業與媒體業者都主張廣告時間長度應該放寬，甚至建議取消廣告時間長度的限制，而專家學者傾向維持現行時間長度的規範，至於受訪民眾則有近七成贊成維持現行規範（即每小時 9-10 分鐘）或甚至主張應再縮短。至於廣告總時數是否可以調整爲以天計，而不是目前的以小時計的方式來計算，對於這個問題民眾的意見則沒有一致的看法。

在節目類型與置入性行銷規範議題上，應加強針對兒童節目的管制與規範是受訪對象比較一致的看法，部分受訪人士甚至建議，兒童節目的問題不在於廣告時間長度或能否置入，重點應在於兒童節目時段的廣告內容與置入商品的類型等問題，這才是主管機關應該關注的焦點。至於其他節目類型節目與商品置入關聯性議題，體育節目則是較有共識，傾向贊成可以研議開放接受商品置入的節目類型；另外新聞節目也是頗具共識，受訪者一致認爲應禁止置入任何商品的於新聞節目；至於綜藝與戲劇節目應否開放商品置入，則沒有具體共識。

本研究建議，主管機關對於開放廣告時間長度問題應再審慎研議，貿然放寬可能會引發閱聽眾的反彈，至於置入性行銷議題，而新聞與兒童節目應加以禁止，並應針對兒童節目的廣告內容應研議具體規範辦法，體育節目則可著手研擬具體開放商品置入的相關辦法，至於綜藝與戲劇類型節目是否應開放置入性行銷尚待進一步探討。

### 第二節 本國電視廣告的規範

廣告是商業媒體的命脈，也是一種重要的行銷方式，電視廣告提供最佳的產品示範及用途，並能在同一時間向眾多家庭及觀眾介紹商品和服務。隨著廣告的蓬勃發展，廣告與大眾媒體的關係密不可分，有些廠商、零售商、和消費

者開始關注廣告品質和商業言論是否有說真話義務的問題，廣告和刊播廣告的媒體應受監督規範的觀念逐漸成熟，消費者希望所購買的貨品有品質保證，尤其當大眾媒體上的廣告成為決定購買行為的關鍵因素時，產品和勞務的訴求應符合事實，遂成為商業言論應受規範的基本原則 (Moore, Farrar, & Collins, 1998)。

不過自從電視觀眾愈來愈分眾化，電視新聞收視率持續下滑愈來愈明顯後，更多行銷人員或廣告業者也亟思為廣告尋找不同的接觸消費者管道，置入性行銷近年逐漸成為廣告業者攫取廣告資源的重要方式之一。置入性行銷的產生歷史悠久，品牌置入電影或電視節目也有 50 以上年歷史(Babin & Carder, 1996; Sargent et al., 2001)，美國一項內容分析顯示，1997 年春季的黃金時段中，平均每小時有近三十個品牌出現在電視上，顯然電視的品牌置入被認為是一種有效策略。也因為置入性行銷的媒體使用範圍可以擴及書籍、雜誌、電視、歌曲、電玩遊戲和部落格，所以用途愈來愈廣。

作為一種新的行銷工具，行銷人員和廣告主認為置入性行銷能將產品或服務帶到已經處於一種「真實」或「戲劇」化情境中的觀眾眼前 (Maslin, 1982)，使得觀眾處於抵抗較少的情境中，有助長期培養對品牌的熟悉 (Turcotte, 1995)。雖然近年國外廣告業者已普遍把置入性行銷用於各種平面和電子媒體中，而且以娛樂媒體或內容為主(Bhatnagar, Aksoy, & Malkoc, 2004)。

在台灣，廣播和電視均是提供廣告的重要媒介，尤其台灣電視普及率已達 99.6%，可說已接近百分之百，成為民眾的主要資訊來源。另外國家通訊傳播委員會 (NCC) 公布資料，迄 2007 年 9 月底為止，有線電視業者用戶數五百零二萬九百二十八戶，與總戶數七百四十九萬一千九百一十六戶相比，普及率大約 67.02%(國家通訊傳播委員會，2007)，亦可顯示電視在民眾日常生活中的重要性。

根據統計，今年一至九月台灣廣告量無線電視加有線電視合計占 38%，無線約 27 億元，有線電視約 103 億元(尼爾森媒體研究，2007 年 10 月，p.10)。可知電視廣告是相當重要的商品消費和資訊管道。就消費者心理而言，能夠出現在電視上的商品才值得信賴。

然而，現行廣告變化多端，出現許多新形式，有些相當難以規範，甚至違反道德或法令，影響消費者至鉅。今年最著名的案件是 4 月 5 日時，刑事局破獲國內知名的「謝老師」詐騙集團，逮捕謝福松、虞玉龍等 6 名嫌犯，警方調查，主嫌謝福松涉嫌以成分不明的草藥減肥豐胸藥詐騙民眾，而為了增加公信力，還找來不少知名藝人代言，8 年來詐騙所得高達 10 億元，其中還有被害女子因此腎衰竭，生命垂危。

其實衛生署、公平會、消保會等相關單位平日已經常針對藝人代言瘦身減肥產品誇大不實進行監控、開罰，却仍無法遏止圖牟暴利的不法業者持續利用消費者急於豐胸減肥的心理，誇張各種產品的效果。

另一樁今年發生的不實廣告案例是遠傳電信刊登「遠傳大雙網哈啦 990」

廣告，宣稱「網內互打」、「網內影像通話」統統免費，但實際上卻有限制條件，只限單通前五分鐘免費。主管機關公平交易委員會認定涉廣告不實，處罰遠傳電信新臺幣 600 萬元罰鍰。這也是公平會歷來處罰電信業者的最高罰鍰(廖千瑩、王憶紅，自由時報 2007 年 10 月 19 日)。

在現代社會中，電視媒體使用的雖然是公共資源，但是播出廣告卻屬商業行為，從消費者保護的觀點來看，電視廣告傳布既廣，影響也深遠，因此廣告表現需要具有一定的誠信標準，如果虛偽不實，誤導引人，或以欺詐方式表現出來，將使消費者身受其害。所以各國都制定各種廣告相關法令予以規範。其規範的除了廣告的表現外，還包括廣告主的義務、和違反義務的責任，以及消費者的權利保護等(尤英夫，1998)。

廣告必須受到規範，主要以減少廣告主和消費者間的不對等關係。由於廣告主就是支付廣告費刊播廣告的當事人，刊播廣告目的也是希望消費者最後能購買商品或勞務，因此廣告主要就其廣告對消費者負主要責任。另外，廣告必須透過廣告媒體才能表現出來，沒有廣告媒體，就沒有廣告，因此廣告媒體也要負起一定的法律責任。

台灣現行法規中，規範商品或服務廣告的法令中，以公平交易法和消費者保護法最為重要。兩者中，公平交易法為廣告相關法令中，最直接和商業行為有關的法令。因為根據公平交易法第 25 條，具有實際執行調查與處分不法廣告權限的為公平交易委員會，而該會從 1992 年處分第一件不實廣告迄今，已累積不少處分實例，也公布不少處分例子(尤英夫，1998：201)。

公平會歷年受理和不實廣告有關的案件中，也包括有聲出版品不實表示的案件，例如公平交易法第 21 條規定，事業不得在商品或其廣告上，或以其他使公眾得知之方法，對於商品之價格、數量、品質、內容、製造方法、製造日期、有效期限、使用方法、用途、原產地、製造者、製造地、加工者、加工地等，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。事業對於載有前項虛偽不實或引人錯誤表示之商品，不得販賣、運送、輸出或輸入。廣告代理業在明知或可得知情形下，仍製作或設計有引人錯誤之廣告，與廣告主負連帶損害賠償責任。廣告媒體業在明知或可得知其所傳播或刊載之廣告有引人錯誤之虞，仍予傳播或刊載，亦與廣告主負連帶損害賠償責任。

其他涉及不實廣告和不實標示的規範管理機關還包括：衛生署、經濟部、財政部、法務部、農委會、交通部和行政院消費者保護委員會。這些機構各有權責，也各有所屬管轄範圍。

至於廣告媒體的規範管理方面，我國管理廣播電視廣告的法令主要為《廣播電視法》、《廣播電視內容審查標準》、《有線廣播電視法》，和《衛星廣播電視法》。另外，廣告行銷既然是公開活動，因此根據《廣播電視法》第 33 條和施行細則第 31 條訂定《電視廣告製作規範》、《廣播廣告製作規範》，主要目的也是基於廣告必須透過各種媒體發出訊息，因此各種媒體在廣告過程中，扮演極重要的角色。廣告需要管理，需要以法令規範，媒體也因此列入規

範之中(尤英夫, 1998)。另外還有針對媒體內容呈現的特定法令, 例如《廣播電視法》、《有線廣播電視法》、《電影法》、《衛星廣播電視法》、《兒童及青少年性交易防法條例》、《性侵害犯罪防治法》等, 法令中觸及內容部分, 有些法令甚至設置專章管理廣告, 例如《廣播電視法》第三章的節目及廣告管理, 詳細規定廣播和電視播出的廣告, 對於廣告時間、經營廣告頻道、廣告播送方式等。

綜上所述, 我國目前並無管理廣告的單行法規即廣告法, 而是分散在各不同法令中。我國廣告管理主管機關亦具有多元分工特性, 不同主管機關各有不同權責。例如廣告內容涉及化妝品、藥品、食品、醫療器材及醫療業務者, 由衛生署和各地地方衛生機關主管; 無線廣播電視、有線廣播電視及衛星廣播電視由國家通訊傳播委員會主管; 公平交易委員會主管制定相關政策, 並對媒體廣告行為是否違反公平交易法的「妨礙公平競爭」(公平法第 19 條)、「虛偽不實或引人錯誤」(公平法第 21 條)等, 進行分析、認定和決議。行政院消費者保護委員會根據消費者保護法第 23 條, 規範媒體經營者的廣告責任為要審查廣告內容的真實性。

根據以上討論可知, 現行規範廣告的法令相當多, 有些法規主要就一般性加以規範, 有些針對特殊類型、特定產品的廣告或廣告(實)物予以規範, 不一而足。

### 第三節 我國廣電廣告的新興問題與爭議

由於目前電視媒體相當倚賴收視率作為廣告預算分配, 現行廣電相關法令對於廣播電視節目製作、時段安排和多樣產品廣告內容形式及媒體的審查責任, 都產生很大影響。由於許多新興廣告形式出現, 目前的規範和因應, 趕不上市場變化, 理想的廣告規範需要考慮許多複雜的現實因素, 否則規範不易落實, 也將產生許多爭議。

美國聯邦貿易委員會(FTC)把廣告視為商業言論, 並表示, 美國最高法院雖然沒有明訂廣告的定義, 但聯邦貿易委員會是根據下列四因素考慮是否為廣告: (1)該言論是否刊登於付費的時間或空間; (2)該言論的背後有經濟動機; (3)該言論被指定要到市場促銷某產品或服務; (4)該內容會提及某特定產品或服務(Moore, Farrar, & Collins, 1998: 62)。不過, 傳統上大眾媒體不必為廣告訊息負責, 主要因為過往把廣告定義為廣告主的一種宣告, 刊播的媒體無須為廣告主或廣告本身的錯誤負責, 媒體刊播廣告主要基於對廣告主的信賴, 而且廣告內容即使錯誤, 媒體本身也很難提出證據。然而由於現代社會愈來愈複雜, 廣告形式和內容變化愈來愈多, 無辜受害者的數量愈來愈多, 廣告造成的傷害和消費者保護遂愈來愈受重視。

美國對於電視網和廣告業者的管理規範, 主要有賴業者自律, 因此在電視網播出的廣告都以一套由全美電視網的 Standards and Practices Division 自訂的

操作標準過濾之，但是對於電視新聞和公共事務節目則採取他律。

其中近年在國內外都相當具爭議的一種廣告形式即置入性行銷。置入性行銷於美國 1960 年代出現至今，成為相當普遍的行銷手法，2004 年產值超過 10 億美國元。由於大行其道，加上美國主管機構以較寬鬆的方式面對，備受爭議，近年更有學者、律師、行銷專家和消費者保護運動者不斷對其道德性和合法性提出質疑。

2005 年美國聯邦傳播委員會委員 J. S. Adelstein 公開呼籲對置入性行銷的廣告進行調查，認為近年置入性行銷氾濫，必須對於置入性行銷做更嚴謹的規範，並擴大調查，這種呼籲主要基於美國聯邦傳播委員會長期以來忽略對置入性行銷的規範，聯邦傳播委員會委員 J. S. Adelstein 認為應該面對的理由包括：1. 置入性行銷的資訊並未充分對消費者揭露，2. 置入性行銷違反賄賂條款 (payola rules) 「不得以付現或交換禮物方式賄賂 DJ 在空中播出特定唱片」；3. 置入性行銷的資訊並非中立。置入性行銷的普遍應用正反映了上述問題所在，論者認為，如果接受置入性行銷以不揭露的方式引起大眾注意促銷品牌，為何 DJ 的「賄賂」條款會被認為違法(Sutherland, 2006)。

2005 年美國紐約州一位律師 Elliot Spitzer 控告新力公司違反賄賂條款，付費給廣播電台播出最新專輯(Teather, 2005)，新力公司最後付出一千萬美元解決這項爭訟(Sutherland, 2006)。2005 年《今日美國報》(USA Today)揭露 Armstrong Williams 接受聯邦教育部的付款在其文章和上電視時，為布希政府教育政策辯護(Keen & Drinkard, 2005)，2004 年，美國國會兩度駁回聯邦機構希望以資訊偽裝成新聞散布的請求(Sutherland, 2006)，兩者都引起廣泛爭議。

相較之下，台灣近年出現的置入性行銷普遍運用於各種媒體以及各種類型的廣播電視節目，卻未受到應有的討論和規範，尤其其置入新聞是否不當，違反新聞專業意理？又如廣告商業言論的自由度應到何種程度，長期在國內受到相當忽略，也未引起社會普遍重視與關心。

台灣電視廣告是整個廣告產業中極為重要的一環，其比重亦隨著電視媒體的重要性的普及而直線上升。

有線電視系統於 1993 年剛剛開放時，無線電視台的廣告總收入約是有線電視台的 23 倍，接著無線與有線的廣告總收入差距逐漸縮小，到 1999 年，無線電視的廣告總收入約只有有線電視的 1.2 倍，但是到 2000 年，有線電視的廣告總收入則已經超越無線電視台，且差距達近 47 億元之多；2001 年，兩者間差距雖然縮小些，但有線電視總廣告營收還是比無線電視多約 46 億元 (陳炳宏、鄭麗琪，2003)。

另外，如果把無線電視的廣告總收入以 1998 年為界，可以看出 1996 年至 2004 年間電視廣告出現十分明顯的轉變：1998 年以前電視廣告總收入逐年呈現上升趨勢，1998 年以後，則出現一路下滑的現象；同期有線電視部份的總廣告量除了在 2001 年比前一年的 2000 年稍有下降外，其餘均呈現逐漸增加的趨勢(莊春發，2004)。但近年來廣告市場持續衰退，2005 年總體廣告市場 530 億元，

比 2004 年衰退 3%；時至 2006 年，根據 AC Nielsen 統計的無線電視的廣告量只有 41.2 億，有線電視廣告量又比前一年明顯降低，從 166 億減少至 149 億(鄭貴云，2007)。

2006 年台灣的總體廣告量為新臺幣 478 億元，較 2005 年減少 2.5%，傳統媒體的廣告量皆下滑，尤其是無線電視下滑幅度最大，高達 10.6%。只有戶外媒體一枝獨秀，有高達 29.2% 的成長率。由此可見，廣告客戶不僅減少廣告預算，有效的分眾媒體應用也成為廣告預算分配的新選擇。而 2007 年上半年的電視廣告量和去年同期相比，無線電視的跌幅最大，從 36.6 億減少到 17.3 億，而有線電視的廣告量則微幅成長(陳瑩真，2007)。

《中國時報》集團常務董事黃肇松就表示，在 2000 年之前，台灣地區一年的廣告費的總額是九百五十億臺幣，由眾媒體分享。其中報紙一年的廣告費有二百八十億元，報紙不是活的很好，但可以活。但是這幾年來由於整個經濟環境和媒體生態改變的影響，2004 年的廣告費是 550 億元。報紙從 290 億降到 150 億元。攔腰一砍的結果，就是媒體不管如何都要找怎麼樣能夠存活下去的方法(黃肇松，2005)。

自從電視觀眾愈來愈分眾化，電視新聞收視率持續下滑愈來愈明顯後，更多行銷人員或廣告業者也亟思為廣告尋找接觸消費者的不同管道，置入性行銷近年逐漸成為廣告業者攫取廣告資源的重要方式之一。

《動腦》雜誌在〈2005 年台灣媒體廣告營收調查〉(2006：54-55)中指出，置入性行銷已經成為電視新聞媒體最重要的廣告收入來源之一，許多電視新聞台更不諱言廣告專案為電視台帶來可觀的營收。商業機構對於新聞媒體置入性行銷已達無孔不入的程度，舉凡餐廳、汽車旅館、飯店換季美食、名牌用品、牛肉麵、溫泉泡等，各式各樣的消費訊息，只要肯花錢，即可成為新聞(劉蕙苓，2005)。不少電視台也把不同時段讓給置入性新聞，觀眾不容易分辨出究竟看到的是新聞，還是被置入的「新聞式廣告」。

因應國際上對廣告時間已有鬆綁的趨勢，新制定的《通訊傳播管理法》草案打算放寬現有廣告時段的限制，即一天總廣告時間不變，但取消時段限制，未來業者可彈性規劃連續播出十多分鐘，甚至逾二十分鐘的廣告(徐毓莉，2007/9/13，蘋果日報)。

現行制度對於廣告和電視節目有必須予以區分的規定，另外相關法條也明文規定節目播出中播放廣告的長度和形式，相關法條規定如下：

一、《廣播電視法》規定：

### 第 30 條

民營電臺具有商業性質者，得播送廣告。其餘電臺，非經新聞局許可，不得為之。

### 第 31 條

電臺播送廣告，不得超過播送總時間百分之十五。

有關新聞及政令宣導節目，播放之方式及內容，不得由委託播送廣告之廠商提供。

廣告應於節目前後播出，不得於節目中間插播；但節目時間達半小時者，得插播一次或二次。

廣告播送方式與每一時段中之數量分配，由新聞局定之。

### 第 32 條

第二十一條之規定，於廣告內容準用之。(按：第 21 條的規定係指：廣播、電視節目內容，不得有左列情形之一：一、損害國家利益或民族尊嚴。二、違背反共復國國策或政府法令。三、煽惑他人犯罪或違背法令。四、傷害兒童身心健康。五、妨害公共秩序或善良風俗。六、散佈謠言、邪說或淆亂視聽。)

### 第 33 條

電臺所播送之廣告，應與節目明顯分開；內容應依規定送請新聞局審查。經許可之廣告內容與聲音、畫面，不得變更。

經許可之廣告，因客觀環境變遷者，新聞局得調回複審。廣告內容審查標準，由新聞局定之。

### 第 34 條

廣告內容涉及藥品、食品、化妝品、醫療器材、醫療技術及醫療業務者，應先送經衛生主管機關核准，取得證明文件。

### 第 35 條

廣播、電視事業之負責人或其他從業人員，不得將電臺設備之全部或一部，交由委託播送廣告者直接使用。

## 二、《有線廣播電視法》規定：

### 第 42 條

節目應維持完整性，並與廣告區分。

### 第 45 條

系統經營者應同時轉播頻道供應者之廣告，除經事前書面協議外不得變更其形式與內容。

廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一。

單則廣告時間超過三分鐘或廣告以節目型態播送者，應於播送畫面上標示廣告二字。

計次付費節目或付費頻道不得播送廣告。但同頻道節目之預告不在此限。

#### 第 46 條

頻道供應者應每年定期向審議委員會申報預計協議分配之廣告時間、時段、播送內容、播送方式或其他條件。頻道供應者如無正當理由拒絕依其申報內容與系統經營者協議，系統經營者得向審議委員會申請調處。

#### 第 47 條

系統經營者得設立廣告專用頻道，不受第四十五條第二項之限制。

廣告專用頻道之數量限制，由中央主管機關定之。

### 三、《衛星廣播電視法》規定：

#### 第 19 條第 1 項

節目應維持完整性，並與廣告區分。

同法第 23 條也明白規定：

廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一。

單則廣告時間超過三分鐘或廣告以節目型態播送者，應於播送畫面上標示廣告二字。

根據上述法規可知，我國廣電相關法律對於廣告的規範特色如下：

1. 廣告辨識：廣電法第 33 條、有線廣電法第 45 條、衛廣法第 19 條都規定廣告須與節目明顯區分。
2. 播放時間：廣電法第 31 條規定不得超過總時間的百分之十五，有線法第 45 條、衛廣法第 23 條規定不得超過每一節目播送總時間的六分之一。
3. 標示贊助者：廣電法第 33 條和第 34 條規定了特殊廣告的審查原則，不過廣電法和廣電法施行細則均未規定贊助者應否標示。有線廣電法第 45 條第 3 項則規定超過三分鐘的廣告要標示。衛廣法的規定和有線廣播電視法相似，但沒有像國外規定要在節目開始或結束時標示出來的規定。
4. 未規範置入性行銷或潛意識廣告：對於目前廣播電視普遍運用的置入性行銷式廣告並無任何規定。
5. 保護兒童或青少年：僅在廣電法第 21 條和第 32 條有原則性規定廣告不得傷害兒童身心，並無進一步的具體規定。
6. 禁止廣告新聞化：廣電法第 31 條第 2 項明文規定「有關新聞及政令宣導節目，播放之方式及內容，不得由委託播送廣告之廠商提供」。

根據上述說明可知，我國法令對於節目和廣告是否應該辨識採取應予明顯區分的原則，且在廣電法相對於廣告播出，廣播和電視媒體應有自主權，必須符合廣告與節目分離的原則。在此原則下，付費的廣告應與節目明顯區分，主要基於節目的目的和廣告目的不同，且廣告為付費播出，在此採取立法精神和國外相同，即法律規定必須在播出時要求其明確揭露其意圖，其規範和限制都考慮不能欺瞞或未獲授權不得播出，否則將影響市場其他的「善意」競爭(Maxeiner & Schotthofer, 1999)。

另一規定較明確的原則是廣告播放時間、形式和長度的規定，並且規定「廣告內容涉及藥品、食品、化妝品、醫療器材、醫療技術及醫療業務者，應先送經衛生主管機關核准，取得證明文件」(廣電法第 34 條)。因此這部分也確定衛生署對醫療藥物、食品和化妝品的管轄權。

不過目前廣電相關法令對於如何標示贊助者，及置入性行銷和兒童青少年的保護，並無任何規範，這也是造成近年廣電廣告爭議迭起的主因。

揆諸近年世界上主要國家的廣告規範發展趨勢，可以發現各主要國家對於電視廣告已有逐漸鬆綁跡象。

2007 年 11 月 29 日歐洲議會通過一部新的歐盟傳媒立法，擬放寬對電視廣告原先施加的諸多限制，同時也將出現的傳媒形式未來納入了監管範圍。這次的新立法修正歐盟 1989 年通過的《電視無國界指令》指導性法令，旨在為規範傳媒行業建立一套完備的法律框架，涵蓋所有音頻和視頻媒體服務形式，包括傳統電視節目和新興的視頻點播節目等。

與原先的指導性法令相比，新立法為電視廣告大幅鬆綁。雖然每小時電視節目中廣告時間不得超過 12 分鐘的上限繼續保留，但取消每天廣告時間不得超過 3 小時的規定。

但是每次廣告時間和時段的開放與否，都會面臨兩難，美國電視廣告間隔時間從 60 分鐘改成 30 分鐘，至今改成 15 分鐘就可插播廣告，即曾受到這種改變將「減少節目內容、增加節目中斷會影響觀眾收視權益和過度商業化」等指責(Linton, 1987)。

換言之，廣告規範和廣電產業、廣告市場及消費者均息息相關，廣告訴求主要基於消費者的信賴屬實，才得以公開發布，如果廣告訊息不實，就會造成消費者的損失，廣告播出時間和形式也影響消費者購買行為。但也因目前本國法規並不完善，對於未能定義新形式的廣告或提出事前積極的規範，致使業者常遊走於法律邊緣，另一方面，消費者權益也未受到應有保護，以商品透過媒體產生行銷效果，往往對觀眾造成誤導，或未充分告知或揭露相關訊息，不但疏忽對消費者保護的責任，更可能造成消費者對廣告和廣告媒體的長期不信任，影響到三者的平衡關係，未必有利於整個社會的消費行為。以下將把這兩個主要問題的發展和利弊詳述於後。

## 一、 置入性行銷的爭議

這幾年在電視廣告量持續下跌聲中，電視廣告的播出也出現新亂象，引起極大爭議。其中以電視新聞置入性行銷這種近年新興的現象，最為人詬病。

置入性行銷原來用於電影、電視節目、電玩遊戲、歌曲、和名人代言的產品中，但近年在台灣也用於電視新聞，因此產生更多新聞專業和倫理爭議。然而國內這方面的研究多集中在娛樂節目的研究(吳家州，2002；林君珍，2004；阮睿祥，2005)。

根據學者看法，置入式行銷是依據目標對象與商品特色，在洞悉消費者內心需求的同時，運用消費者的語言來溝通，將消費者原有的認知與產品自然地連結、掛勾，而消費者也就在不知不覺中接收產品的訊息，認同此產品訊息。藉由置入式行銷，政府可透過媒體的各種不同類型的節目，來進行政策的宣導，而新聞的置入式行銷看起來是「廣告」，不過其中表現的訊息必須經過媒體的過濾與守門，藉此守門的過程來推銷觀念，例如政府政策(宇若霏，2004：4-5)。

隨著置入式行銷在新聞中出現的案例增加，特別是商業機構、公司、和不同政府部門成為新聞來源的比例日增，另一值得關心的問題即新聞媒體外部機構是否可以介入新聞產製流程的爭議，特別是這些介入手段剛開始僅是策略性的運用廣告或公關手法，直接影響的是節目論述和創意的呈現 (e.g. Baskin and Aronoff, 1988; Curtin, 1999)，在台灣更直接赤裸裸地影響新聞的論述，這種置入性行銷手法直接介入新聞內容的操作方式，因為有違新聞倫理和自主性，在國外先進國家中相當罕見。

置入性行銷發展很早，且多半有嚴謹規範，開放範圍有限。不過歐盟今年五月放寬對「置入性行銷」的規定。歐盟成員國同意允許在電視節目或電影中突出使用贊助商的產品，作為一種廣告宣傳手段，但也要求必須告知消費者，而且不得用於兒童節目和資訊類節目中。

美國的主管機關如聯邦傳播委員會(FCC)和聯邦貿易委員會(FTC)，目前並未針對置入性行銷廣告單獨進行管制，主要因其視為商業言論，且以賄賂條款作為底線(詳見第三章與第四章的討論)，所以置入的問題適用於一般電視內容與廣告的規定。只是兩者在管制的態度上有所差異：主管媒體的 FCC 近來已有對置入性行銷採取「強制揭露訊息」的調查與呼聲出現。美國民間如消費者團體與勞工團體等，都認為對於當前有關置入性行銷的管制嚴重不足。Commercial Alert(一個民間反商業化非營利團體)建議，FCC 的賄賂條款已過時，必須有更嚴格的限制，才能因應當前置入性行銷的發展；目前只在節目的最後提到廣告商的作法已經明顯不足，必須在每次產品或置入性行銷於節目中出現時，就提醒觀眾。

2006 年美國著名的行銷傳播媒體研究機構 PQ Media 公布的《置入性行銷研究報告》(Product Placement Spending in Media 2006)顯示，置入性行銷以美國為全世界金額最大的國家，2005 年的單一成長率高達 42.2%，更勝於 2004 年的 35%，而且 2005 年全球的置入性行銷金額高達 22 億美元，如果計入交換或

不付費的置入性行銷，金額則多達 59 億美元(Global Product Placement Forecast 2006-2010, 2007)。但該報告指出，由於亞洲國家不若歐美國家有較清楚具體的遊戲規則，因此亞洲國家的置入性行銷方式更為靈活，也因此爭議更多。

從國內外有關置入性行銷快速發展、投注金額持續上升，以及規範的變化可知，利用電視新聞和電視節目，進行商業訊息的置入，雖然是一種新的行銷手法，目的在利用情境設計，用「偷渡」的處理手法，有計畫地把產品訊息、品牌等置入呈現，形塑品牌或產品使用的說服力，影響一般觀眾的認知；但是它既是一種付費資訊，卻沒有指出廣告主，在節目方面，目前廣電法和有線廣播電視法雖然未對「置入性行銷」有明確的定義和規範，然而就其手法來看，已違反現行《有線廣播電視法》「有線電視所播送之廣告，應與節目明顯區分」的規定。然而其游走在法律邊緣，主管機關在無明確條文可管的前提下，面臨無法可管的窘境。

尤其是，置入性行銷雖然形式上不是廣告，但是其內容和付費播出方式，在法令解釋上其實就是廣告的一種。《廣播電視法》第 2 條的定義，「節目」是指「廣播與電視電台播放有主題與系統之聲音或影像，內容不涉及廣告者」。而「廣告」則是指「廣播、電視或播放錄影內容為推廣宣傳商品、觀念或服務者」。因此，國內目前普遍可見於無線電視與有線電視的置入性行銷，其實都是廣告的一種。

其次，依據現行法規，電視上所有型態的置入性行銷，在操作上都有違法之虞。因為依據《廣電法》第 33 條規定，「電臺所播放之廣告，應與節目明顯分開；內容應依規定送請主管機關審查」。同樣地《有線廣播電視法》第 42 條與《衛星廣播電視法》第 19 條也都規定，「節目應維持完整性，並與廣告區分」。如果違反此一規定，主管機關視情節輕重，可給予電視業者警告或罰鍰之處罰。所以在廣電三法的規範中，節目與廣告的明確區隔，也就是節目當中不應該出現包括置入性行銷的廣告內容，似乎相當清楚。

只不過在實際認定上，如何適用上述法規，仍存有相當模糊的灰色地帶。由於認定上有困難，以及廠商與電視業者間的私下交易行為屢見不鮮，置入性行銷在台灣方興未艾，尤其在經濟景氣不佳時，以置入性行銷手法播出的「廣告」，有愈來愈多的趨勢。

置入性行銷在先進的歐洲國家未必能完全杜絕，但是如果查證屬實，則會遭受相當嚴厲核處。例如英國 Ofcom 前身組織「獨立電視委員會」(ITC)於 1994 年曾對商業電視業者 Granada TV 的置入性行銷處以高達 50 萬英鎊的罰款(現值約臺幣 3000 萬元)，只因後者在日間節目《今晨》(This Morning)裡「不當揄揚」商業產品與服務。

因此，置入性行銷引發的爭議包括：

- (一) 對廣告行銷業者而言，置入性行銷是新興的行銷管道，但是對媒體工作者而言，置入性行銷卻可能是扼殺其作品精神或創意的利器。研究指出，置入性行銷很有可能喧賓奪主，使得被置入的節目原味盡失，成為置入性

行銷的系列廣告 (Govani, 1999)。置入性行銷也容易造成節目的不連貫性，因而被閱聽眾察覺而產生反感 (d's Astous & Chartier, 2000)。

- (二) 電視新聞和節目的置入性行銷因遊走邊緣地帶，似乎沒有明確認定標準導致主管機關在技術上的問題或態度上傾向不作為。
- (三) 置入性行銷出現在電視新聞之後，消費者對置入性行銷的態度，更需考量新聞場域的特殊性。新聞對社會功能具有特殊性和可信度的要求，置入性行銷介入新聞自主性，引起的最有爭議是全然抹煞新聞工作者專業自主的最基本要求。因為對新聞觀眾而言，如果新聞可以用買(付費)的，那麼新聞的中立性、客觀性和可信度等專業判準蕩然無存，觀眾如何相信新聞中所告知的訊息呢 (Potter, 2001)？

## 二、廣告時間和播出規定是否鬆綁的爭議

另一趨勢是國外先進國家如美國、加拿大和歐盟成員國對廣電廣告規範的鬆綁趨勢、在我國是否適用的問題。

歐盟成員國今年五月達成協議，原先對電視廣告施加的多項時間限制予以放寬。雖然每小時電視節目中廣告時間不得超過 12 分鐘的上限繼續保留，但每天廣告時間不得超過 3 小時的要求被取消，給予電視台更大的自由。另外，針對電影、電視、兒童節目和資訊類節目，新草案也把插播廣告的最短間隔時間由原來的 45 分鐘減少為 30 分鐘(星島環球網，2007/5/24)。2007 年 11 月 29 日歐洲議會通過一部新的歐盟傳媒立法，更大幅鬆綁電視廣告時間規定，雖然每小時電視節目中廣告時間不得超過 12 分鐘的上限繼續保留，但取消每天廣告時間不得超過 3 小時的規定，電影播放也允許更長的廣告時間。

美國 1960 年規定每小時節目可以有 9 分鐘廣告時間，後來放寬到 30 分鐘節目可以播出 6 分鐘全國廣告和 2 分鐘地方廣告。目前已變成看十小時電視，約可以看到三小時廣告，廣告比例大幅增加。美國於 1980 年代廢除大部分對電視和廣播廣告特殊規範。1984 年，規範廣播電視的聯邦傳播委員會，大舉鬆綁電視廣告的規範，也終止對商業廣告的總時間限制，並藉由「市場更有能力決定商業水平」的陳述，合法化其行動(Maxeiner & Kent,1999)。目前電視廣告受到《產業商業標準認定原則》(Industry Standard Commercial Identifier code, 簡稱 ISCD)規範。

加拿大在其《電視廣播規範》(Television Broadcasting Regulations) 的第 11 條規定：

- (1) 除了執照本身和以下 (2) 至 (4) 的規範之外，獲准播出的廣告內容最多播出時間限制如下：
  - (a) 2008 年 9 月 1 日前的規定是，每小時不得超過 12 分鐘。
  - (b) 2008 年 9 月 1 日後與 2009 年 9 月 1 日前則是每小時不得超過 15 分鐘。
- (2) 如果節目的總長度是連續兩小時以上，只要平均每小時的廣告時間不超過上限，播出的廣告時間可超過原本每個小時的規定長度。

- (3) 除了廣告時間長度的限制，電視廣告亦可：
  - (a) 每小時最多 30 秒的非付費的公共服務宣導廣告；
  - (b) 競選期間可播出政治廣告。
- (4) 2007 年 9 月 1 日至 2008 年 9 月 1 日中，晚間 7 點至 11 點，每個小時的廣告播出的總長度為 14 分鐘。
- (5) 此部分的規定在 2009 年 9 月 1 日以後將會無效。

由此可知，美加歐盟等國對於廣告播出時間長度和時段均朝向鬆綁，或由業者自律，而且已經形成共識。

未來我國廣電法規如何兼顧經濟影響、消費者保護、廣告合理規範、並科以媒體適當責任，又能活絡廣告與商業之間的關係為當務之急。尤其媒體制度和規範管理，必然影響廣告內容和運作方式，也將影響整個相關產業的市場秩序和生態。透過上述討論，已可看出當下國內廣電媒體廣告的運作實際面，以及現行法規和政策所呈現的缺失，據此，研究者接著將提出本研究的研究目的、研究方法及目前進度、以及初步研究發現。

#### 第四節 研究目的

綜上所述，本研究的研究目的為以下三項：

- 一、參考美、歐盟、加、日、韓等國家對於廣播電視廣告相關規範、廣告監理政策發展趨勢的法律條文與管理經驗等，進行文獻蒐集與分析，探討上述兩項重要爭議。
- 二、針對國內當下的廣告播出時間、相關規定、及置入性行銷爭議，藉由質化與量化之研究方法，了解國內政府機關、相關產業、公民團體及一般民眾對廣播電視廣告在上述兩問題之意見和缺失，提出檢討和建議。
- 三、據此整理以上二者的研究結果，進一步提出研究結論與修改國內現行法令的建議，以作為主管機關研擬廣播電視廣告監理政策之參考。

#### 第五節 本報告的章節組織

本報告的章節組織分為：第一章緒論，將先說明電視廣告發展趨勢與規範現狀，接下來並將闡述本研究的研究目的。第二章將描述研究方法，研究設計、以及目前研究進度。第三章為資料蒐集說明和文獻探討；第四章為研究發現；第五章為結論與建議。最後，本報告將附上相關參考資料、相關文獻，重要法規、及訪談紀錄及問卷等資料。