

國立中正大學傳播學系電訊傳播碩士班
碩士論文

指導教授：羅世宏 博士

公民參與傳播負面內容監理機制之研究：
以電視新聞置入性行銷管制為例

研究生：涂智翔 撰

中華民國九十九年一月

本論文獲國家通訊傳播委員會博（碩）士論文研究獎助



國立中正大學碩士學位論文考試審定書

傳播學系電訊傳播碩士班

研究生涂智翔 所提之論文

公民參與傳播負面內容監理機制之研究：以電視新聞置
入性行銷管制為例

經本委員會審查，符合碩士學位論文標準。

學位考試委員會
召集人

劉昌隆

簽章

委員

劉昌隆

劉駿州

羅世堯

指導教授

羅世堯

簽章

中華民國

九十九

年 一

月 十九

日

博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在 **國立中正大學** (學院) 電訊傳播
所 98 學年度第 1 學期取得 碩 士學位之論文。

論文題目：公民參與傳播負面內容監理機制之研究：以電視新聞置入
性行銷管制為例

指導教授：羅世宏 博士

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文（含摘要），非專屬、無
償授權國家圖書館及本人畢業學校圖書館，不限地域、時間與次數，
以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列論文重製，並得將數位化
之上列論文及論文電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利
性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

- 讀者基非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，應依著作權法相關規定辦理。

授權人：_____

簽 名：_____ 中華民國____年____月____日

《摘要》

本研究的問題意識在探討強調公民參與的傳播內容監理機制，並以新聞置入性行銷管制作為切入點，試圖瞭解過度競爭的市場環境下，我國傳播內容監理的問題以及如何因應。

自 1993 年開放有線電視以來，台灣媒體市場雖然得以擺脫過去的政治束縛不斷蓬勃發展。但過度商業化帶來不少問題，其中置入性行銷更是引發產官學界不少討論。面對置入性行銷越來越普遍，對應管制上的「節目廣告化」因為屢屢引發管制爭議而遭外界懷疑其適用性並質疑 NCC 的「標準不一」。NCC 成立後，強調「公民參與」傳播內容監理，建立民眾參與監督媒體機制以及引進公民團體參與申設、評鑑、換照等審查作業。在幾次備受爭議性的懲處後，雖然各界普遍同意公民參與，但對於實際管制作為仍有爭議，唯有對公民參與機制如何運作做深入的瞭解，才能釐清相關管制的疑慮。

本研究採用共同管制及管制影響評估理論作為理論架構，作為分析我國與國外傳播內容管制架構以及因應置入性行銷所做管制翻新的評析原則。研究方法採取質性研究取徑，運用文獻資料分析、跨國比較以及訪談相關單位人士作為研究資料蒐集方式。

研究發現，我國新聞置入性行銷管制爭議係出自未能釐清真正管制標的所造成、公民參與傳播內容監理機制爭議則肇因於決策細節交代不清。本研究最後根據研究所得，向現行管制及正在進行的相關修正草案提出具體政策建議。

關鍵字：公民參與、傳播內容監理機制、新聞置入性行銷、共同管制

目錄

第一章 緒論

第一節：研究背景與研究問題.....	1
第二節：研究方法與架構.....	3

第二章 文獻回顧

第一節：台灣電視新聞的傾圮與新聞置入的氾濫.....	9
第二節：管制影響評估理論.....	25
第三節：傳播管制新趨勢：共同管制.....	30
小結.....	34

第三章 他山之石：國外案例分析

第一節：英國傳播內容監理機制分析.....	37
第二節：美國傳播內容監理機制分析.....	50
小結.....	61

第四章 台灣傳播內容監理機制分析

第一節：傳播主管機關與內容管制架構.....	63
第二節：台灣廣告與置入性行銷管制現況.....	67
第三節：公民參與內容監理行政調查評析.....	81

第五章 結論與建議

第一節：研究結果與討論.....	96
第二節：研究貢獻及政策建議.....	101
第三節：研究限制與未來研究建議.....	104
第四節：研究反思.....	105

參考文獻

中文部份.....	106
西文部份.....	112
附錄.....	117

圖表目錄

圖目錄

圖 1：NCC 傳播內容監理作業流程圖.....	81
圖 2：「傳播內容申訴網」申訴流程圖.....	87
圖 3：傳播內容監理行政調查標準作業程序流程圖.....	90

表目錄

表 1：訪談對象與訪談大綱說明.....	6
表 2：電視媒體歷年廣告量.....	10
表 3：產品置入操作流程.....	18
表 4：英國傳播內容申訴流程.....	46
表 5：受訪對象一覽表.....	62
表 6：我國廣告管制架構.....	68
表 7：新舊衛廣法條文對比.....	77
表 8：國內外新聞置入性行銷管制比較.....	97
表 9：國內外傳播負面內容監理機制之比較.....	99
表 10：政策建議與建議理由說明表.....	102

第一章 緒論

第一節 研究背景與研究問題

回顧過去，台灣傳播內容管制受到政治環境的影響而採取威權管理方式，透過結構上的股權持有、內容上的事前審查等方式控管媒體。即便當時的自律機制（如新聞評議委員會），雖有著非官方的身份，但人事、經費仍由政府控管而形成「官督民辦」的情況。隨著解嚴後媒體市場開放，黨政軍陸續退出媒體，管制上雖然不像從前威權政府時嚴密，但這階段的管制趨勢卻開始傾向鬆綁所有權及外資上限、允許跨業經營的「結構去管制」，以及加強取締色情暴力及節目廣告化的「內容再管制」（劉昌德，2006）。

在這種趨勢下，媒體市場雖然得以免除過去的政治束縛而蓬勃發展，但過度商業化帶來不少問題，其中置入性行銷更是引發產官學界不少討論。統計國家通訊傳播委員會（National Communications Commission，以下簡稱 NCC）傳播類核處業務，2008 年共裁罰 154 件違法衛星廣播電視內容，罰款高達 67,600,000 元¹。其中，單單「節目廣告化」一項便有 101 件，共開罰 54,700,000 元，佔內容懲處總額超過 80%；而電視新聞自市場開放，新聞頻道如雨後春筍般林立，新聞品質卻沒有因為競爭提升，反而每況愈下。除了內容取材越趨小報化外，新聞置入性行銷也越來越普遍：一項針對國內電視媒體所做的調查顯示，有 60% 的電視新聞記者曾經執行過新聞專案的製作（陳炳宏，2005）。有趣的是，本研究統計核處資料也發現，同樣在 2008 年，新聞節目核處共 15 件，罰款金額 340 萬元。這項數字似乎無法反應新聞專案頻繁的現象，要如何解釋這個現象？再者，當新

¹可參照 NCC 核處資料網頁：

http://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=942&is_history=0，最後存取時間：2009/12/11

聞不僅只是作為商品，甚至進一步做到「客製化」的程度，嚴重影響新聞品質與可信度，將進一步影響台灣民主社會的發展，該問題已引發媒體自身與社會各界的重視。

面對置入性行銷越來越普遍，對應管制上的「節目廣告化」屢屢引發管制爭議而遭外界懷疑其適用性並質疑 NCC 的「標準不一」(聯合報，2009.11.13：C2)。究竟現行如何管制置入性行銷，尤其是新聞性節目，管制標準為何？值得關注。再就內容監理機制而言，在「全國碩博士論文資訊網」搜尋過去相關研究，發現大多側重新聞傳播科技的内容管制，如行動通訊和網路内容，廣播電視内容監理的相關研究相形較少²。現行廣播電視内容監理機制流程為何、組織如何分工與運作缺少有系統化的研究論述，本研究重心將就廣播電視内容監理機制做深入討論。

此外，晚近傳播管制中有學者提出「三律共管」：由政府、業者及民間共同監督媒體（張錦華，2008）。NCC 成立後，也強調「公民參與」傳播内容監理，建立民眾參與監督媒體機制以及引進公民團體參與申設、評鑑、換照等審查作業³。最近幾次備受爭議性的懲處，如前立委陳文茜所主持的「文茜的夢想驛站」，被認為涉及節目廣告化裁處 60 萬元，案件雖然是透過民眾申訴，也引發社會各界不同觀點的討論；NCC 對外強調判決乃是參考自社會團體、專家學者組成的諮詢委員會所做的決定，卻也受到「閉門造車」之議（聯合報，2009.11.13：C2）。2009 年，卓越新聞獎基金會在其「第四權的自律與他律」的系列座談會中，其中一場以「以公民審議監督媒體内容——建立常設性組織作為媒體他律機制」為題邀請國內代表不同群體的公民團體以及 NCC 的官員代表。與會公民團體雖肯定三律共管的方向，但同時也對上述提及的諮詢委員會其代表性及透明化程度提

² 參照「全國碩博士論文資訊網」，網址：<http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.html>，最後存取時間：2009/11/14

³ 參照 NCC「第二屆國家通訊傳播委員會的施政目標與信念」，網址：http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=12224，最後存取時間：2009/10/26

出疑問⁴。至此，雖然各界普遍同意公民參與，但對於實際管制作為仍有爭議，因此有必要對公民參與機制如何運作做深入的瞭解，以釐清相關管制的疑慮。

整理上述討論，本研究的問題意識在探討強調公民參與的傳播內容監理機制，針對負面內容管制議題，以新聞置入性行銷管制作為切入點，試圖瞭解過度競爭的市場環境下，我國傳播內容監理的問題以及如何因應，包括：

- 一、 現行新聞置入性行銷在業界的執行現況如何？NCC 在新聞置入管制上遭遇什麼問題？現行管制工具是否適用？若不夠，問題的關鍵為何？
- 二、 NCC 所推行的公民參與傳播負面內容監理過程中，公民參與哪些部份？NCC 和參與的個人或團體又是如何分工？參與機制如何運作？
- 三、 綜合上述兩點本研究嘗試對未來台灣傳播內容監理機制，以及新聞置入性行銷管制兩方面提出實務上的建議。

第二節 研究方法與架構

為了找出我國傳播內容監理機制之不足，與未來政策可行之建議，本研究計劃採取質性研究取徑進行分析，考量相較於量化研究擅長描述已知屬性在社會空間裡的「分布狀況」；質性研究取徑則擅長透過研究資料建構找出「未知的屬性」（Bauer & Aarts, 2000／羅世宏、蔡欣怡、薛丹琦譯，2008：24），比較符合本研究嘗試找出我國當前傳播內容監理問題以及因應方式。

資料蒐集方法選用二手文獻分析以及個別深度訪談（individual depth interview）。透過對於過去或現有文獻的蒐集與整理，可供我們瞭解過去傳播媒介市場、以及傳播內容監理的演進。有助於瞭解在發展過程中，市場發生何種變

⁴ 有關該座談會全文可參照卓越新聞獎網頁：
<http://www.feja.org.tw/modules/news002/index.php?storytopic=96&start=0>，最後存取時間：2009/9/18

化、對社會帶來何種影響、過去的管制機關又是如何因應？二手資料的蒐集範圍則主要針對 1993 年有線廣播電視法通過（即第四台合法化）之後，相關報章雜誌新聞、政府官方資料、以及相關學術研究等。

監理機制分析的架構上，首先透過文獻分析進行跨國比較，目的在於了解同樣面對解禁、全球化潮流下，不同國家的傳播內容的監理管制有何作為。接著，本研究將回頭檢視台灣現行的傳播內容監理機制：一方面透過文獻分析過去與現行的市場情況與內容監理制度、另一方面則透過深度訪談獲得產官學界人士第一手資料補足二手資料之不足。監理機制的分析主要提供各國傳播內容監理主管單位資料，包含管制概念與管制架構之分析、相關規範說明、以及配合部份案例等資料彙整與說明。本研究文獻資料來源主要來自三類，分別為：

- （一）、官方文件：包括國內 NCC 以及所選取國外 FCC 與 Ofcom 等管制單位之官方檔案，如新聞稿、會議紀錄、評估報告等。
- （二）、學術期刊與論文：配合本研究架構安排，以「置入性行銷」、「管制影響評估」以及「共同管制」三個主題分別就國內外相關領域之學術期刊及學位論文進行關鍵字搜尋、找尋可用資料。
- （三）、報章雜誌與非政府機構之新聞資訊：這部份的文獻主要用以整理過去國內外媒體市場和廣告市場發展時的重要事件，瞭解過去國內外電視媒體的發展脈絡。另外，也用於第三、四章分析國內外案例時，輔助說明國內外管制施行情況及相關社會輿論等。

本研究選擇英國和美國作為比較分析的案例。選擇美國，除了因為 FCC 是台灣 NCC 從組織架構規劃，到相關政策決策的重要參考對象之外，本研究初步研究的結果發現，商業媒體發達的美國現今也有新聞置入性行銷的相關問題，主管機關「聯邦通訊傳播委員會」（Federal Communications Commission，以下簡稱 FCC）如何因應，值得台灣參考。另一方面，英國自 2003 年成立獨立、專職的

傳播管制單位：「通訊管理局」(Office of Communication，以下簡稱 Ofcom)，結束原本多頭馬車的管制情形⁵，不同於美國側重自由市場發展、境內商營媒體市場盛行，英國是以歷史悠久的公共媒體聞名全球、管制上亦以提升品味、保護閱聽人與在地文化為重點，可與美國互相參照，亦值得台灣借鏡。

使用個別深度訪談的原因，如英國學者 Gaskell 所說：質性研究的真正目的並非計算意見或人數，而是「探索意見、某議題的不同再現狀況的範圍」。意謂著面對一個議題，不同的社會團體會有不同的觀點，個別深度訪談便試圖蒐集這些不同觀點，找出背後的依據以及合理化的說法（羅世宏等譯，2008：48）。因此，Gaskell 認為，「質性研究的目標是對觀點的範圍進行抽樣」；而個別深度訪談便試圖透過豐富的敘述去描繪、瞭解受訪者的生活世界，運用概念性、抽象的「詮釋性的架構」(interpretative frameworks) 來瞭解受訪者的說法。總的來說，本研究選擇使用質性訪談，在於個別深度訪談能夠「提供瞭解社會行動者及其情境之關係的基礎資料，細緻地瞭解特定社會脈絡下與人們行為有關的信念、態度、價值觀與動機。」(同上引：48-51)

訪談對象的選擇考量，在於能否豐富觀點的範圍，補足的不同觀點。以傳播內容監理機制來說，所涉及的社會團體包括產官學界以及近年積極參與的公民團體，本研究最後共訪問 8 位不同團體的相關人士，平均訪談 1 到 2 小時，訪談所得皆轉謄為逐字稿或訪談摘要等文字資料。其中，因受訪者要求以及資料敏感緣故，受訪 8 人中有 2 位以匿名方式處理。訪談時間自 2009 年 1 月起進行，歷經 10 個月至同年 11 月結束。以下為本研究訪談對象，個別對象的詳細時間於第四章有更為詳盡說明：

(一) 業界，主要為電視媒體新聞部門，尤其是現任或曾經執行過業配新聞

⁵ 過去英國「獨立電視管理局」(Independent Television Commission, ITC) 負責商業電視之管理、「廣電標協會」(Broadcasting Standards Council, BSC) 處理暴力、性或內容品味的問題、或像「廣電申訴委員會」專職處理不當內容之申訴，不同媒體如廣播也有另外的單位負責。這部份研究可參考馮建三、翁秀琪、羅世宏、魏鈞、程宗明(2008)研究，頁 38。

的新聞從業人員。執行上，本研究訪談曾於衛星電視新聞頻道服務多年的 A 君。

(二) 管制單位，訪談傳播內容監理單位官員。本研究邀訪 NCC 傳播內容處處長何吉森以及傳播內容處專員 B 君。

(三) 學者專家及公民團體：以關注媒體議題、以及曾經參與內容監理（如曾參與新聞局、NCC「廣播電視節目暨廣告諮詢委員會」）的公民團體代表。本研究訪談財團法人台灣媒體觀察教育基金會董事長管中祥、曾任媒體觀察教育基金會「電視妙管家」專案助理唐可歆、婦女新知基金會秘書長曾昭媛，以及現任廣播電視節目暨廣告諮詢委員郭玲惠與廖元豪。

訪談題綱針對訪談對象背景及所屬社會團體不同而有不同設計，表列說明如下：

表 1：訪談對象與訪談大綱說明

受訪者／邀訪考量與題綱說明	業者	管制單位	學者專家及公民團體
訪談對象範圍	電視媒體新聞部門，尤其是現任或曾經執行過業配新聞的新聞從業人員	傳播內容監理單位官員，包含單位主管及處理相關業務之承辦人員	關注媒體議題、以及曾經參與內容監理（如曾參與新聞局、NCC「廣播電視節目暨廣告諮詢委員會」）的公民團體代表
訪談目的	說明業界現況，輔	瞭解現行管制之	瞭解公民參與負

	助說明現行管制 之不足	流程細節及執行 經驗，補充官方資 料之不足	面傳播內容監理 之參與經驗與過 程
題綱面向	一、新聞置入 性行銷之 作業流程 與分工 二、受訪人員 自身與組 織內部對 於新聞置 入性行銷 的看法	一、負面傳播 內容監理 （主要針 對新聞置 入性行銷） 執行經驗 二、對於公民 參與負面 內容監理 的看法。包 括如何強 化參與機 制、管制工 具適用性 等	一、負面傳播 內容監理 （主要針 對新聞置 入性行銷） 之參與執 行經驗 二、對於公民 參與負面 內容監理 的看法。包 括如何強化 參與機制、 廣播電視節 目暨廣告諮 詢會議的運 作流程為何 等

選擇電視新聞置入性行銷作為研究個案，原因在於電視作為當前世界主流的大眾媒體，新聞更是閱聽人收取新知的主要來源。英國傳播主管機關 Ofcom 在 2008 年調查國際傳播市場發現，包括美國、日本、法國在內，閱聽人都傾向使用電視作為獲取國內外新聞資訊的來源（Ofcom, 2008: 179）。在台灣，根據國家

通訊傳播委員會委託調查電視收視滿意度，新聞節目也位居台灣民眾最常與最喜歡收看的節目類型之一（莊春發、莫季雍、黃聿清、許志鴻，2008）。置入性行銷在 2003 年政府大舉集中購買媒體通路事件爆發後成為晚近傳播產官學界的重要議題。對閱聽人而言，作為多數人取得資訊的管道，置入性行銷讓新聞變成不只可以買，甚至可以替廣告主量身打造時，將嚴重影響新聞品質與新聞可信度。前 NCC 委員劉幼琍曾表示，台灣當前的傳播內容有三大問題，除了不良內容層出不窮、頻道同質及重播率太高這兩點以外，節目廣告化的件數與罰金一直佔據內容管制的大宗，顯見置入性行銷已成為傳播內容管制的重要課題（劉幼琍，2008）。有鑑於此，針對電視新聞置入性行銷，實有必要深入討論。

研究章節安排，本研究第二章一開始回顧台灣電視新聞市場的發展，透過媒介與廣告市場的歷史分析，了解新聞如何從商品、到今天為廣告客戶客製化、量身訂作的新聞置入，這其中的趨勢演變以及對於社會所造成的影響。在第二章後半段，援引先進國家制訂新政策時所採行的「管制影響評估理論」（Regulatory Impact Assessment / Analysis，以下簡稱 RIA），闡明所採分析架構的流程與意義，說明政策如何回應、並評估其效益；同時也引用歐盟近年所提倡的「共同管制」，其發展背景與意涵說明現今的傳播管制趨勢。

第三章進行跨國比較，分析英美兩國傳播主管機關如何面對置入性行銷所帶來的影響，以及兩個國家公眾參與的情況，包括如何處理民眾申訴、違規內容處理流程等。第四章則回頭檢視台灣內容管制的歷史，分析電視新聞與廣告管制。面對環境的變遷，管制政策如何因應，當前的內容管制又有哪些問題？最後第五章，本研究將綜合國外經驗與台灣現況分析所得，針對未來台灣傳播內容監理機制提出可行的改進方向與做法。

第二章 文獻回顧

若要瞭解台灣傳播內容管制，尤其是電視新聞，為何需要「再管制」(re-regulation)，便需要回顧過去電視市場的發展以及當時的廣播電視政策，才能夠理解為何當前電視新聞亂象層出不窮？過去傳播內容管制上究竟有何不足？為什麼 NCC 要推動「三律共管」(即共同管制)的管制架構？或者說共同管制有何特別之處？

本章分節回應討論這兩項問題，首先第一節回顧台灣電視市場，主要針對電視新聞的部份，從有線電視開放到現今新聞置入的氾濫，該小節將陳述問題所在以及原因。次節則說明管制影響評估理論的內涵與重要性，接著回顧過去傳播內容管制的演進，並討論近年來歐美興起的「共同管制」(co-regulation)的概念。其中將針對討論所得，提出下一章跨國分析的原則及架構。

第一節 台灣電視新聞的傾圮與新聞置入的氾濫

一、 有線電視合法化及對廣告市場帶來的改變

(一)、 媒體與廣告市場的改變

台灣電視市場隨著 1993 年有線電視合法化的頒布後，改變了原有老三台寡佔的市場結構，競爭也愈逐年愈趨激烈。蕭湘文(2001)的研究發現，自 1993 年有線電視法通過後，短短數年間，電視頻道數便從原有的 3 台一躍變從 120 台之多，成長幅度高達 40 倍，普及率也從原來的 29% 提升至近 80% (蕭湘文，2001)。根據 NCC「廣播電視許可家數」統計，截至 2009 年 1 月，台灣衛星廣播電視業者共有 95 家公司，總計 201 個頻道：其中包含本國業者 72 家公司，144 個頻道，以及境外業者 23 家公司，57 個頻道。

雖然電視媒體數量增加，然而整體廣告量卻並未跟著增加，受到經濟不景氣

影響，以及戶外廣告、或新傳播科技如網際網路加入後分食部份的廣告量，電視媒體的廣告量甚或不時有減少的可能。根據《廣告雜誌》的統計，1993 年台灣地區電視媒體的廣告量有 249.8 億元、2006 年為 210.3 億元，到了 2008 年降為 180.2 億元（廣告雜誌，1994、2007、2009）。此外，電視媒體內部的有線與無線電視的廣告量也在開放後的幾年呈現一消一長的態勢：1993 年，無線電視廣告量高達 237 億元，到了 2008 年只剩下 44 億；反觀有線電視則從 18 億元成長至 2008 年的 135.8 億，2004 年甚至高達 253.8 億元，其中廣告量的變化可見表 2。

表 2：電視媒體歷年廣告量

年度	無線電視	有線電視	廣告量總額
1993	23,731,371*	1,252,426	24,983,797
1994	24,018,609	*	*
1995	24,030,210	4,917,558	28,947,768
1996	18,275,439	6,031,425	24,306,864
1997	18,871,895	6,813,350	25,685,245
1998	22,135,096	12,697,043	34,832,139
1999	17,676,064	14,558,776	32,234,840
2000	13,025,976	17,708,648	30,734,624
2001	11,559,542	16,143,669	27,703,211
2002	9,816,078	22,358,848	32,174,926
2003	8,785,627	24,627,825	33,413,452
2004	8,628,362	25,381,186	34,009,548
2005	4,352,728	16,677,636	21,030,364
2006	4,125,130	14,906,181	19,031,311

2007	4,094,286	14,047,643	18,141,929
2008	4,445,461	13,582,111	18,027,572

(單位：千元)

資料來源：《廣告雜誌》1994 年 5 月、1996 年 4 月、1997 年 4 月、2000 年 3 月、2002 年 3 月、2003 年 3 月、2004 年 3 月、2005 年 4 月、2007 年 4 月、2009 年 4 月，表格為本研究整理。

回顧台灣電視廣告市場，粗略可分為三期。首先是在第四台開放前與開放初期，大約 1994 年以前，電視廣告市場型態屬於「賣方市場」。當時的老三台掌握幾近全部的廣告市場。當時購買電視廣告須仰賴媒體購買人員的人際關係，常常因為認識電視台的內部人士而能配得一個高收視率的節目，或能避免搭上低視率的節目；另外，那時的三台無線電視甚至在販賣廣告時常常以一個高收視率節目配一個低收視率的節目強迫廣告搭售，後來雖然在行政院公平交易委員會監督下取消這種搭售方式，卻可由此看出那時三家電視媒體的強勢（廣告雜誌，1993）。

其次，1994 年以後到 1999 年間，隨著市場開放，頻道數目增加，相應的收視率調查以及媒體購買概念上也開始出現變化。收視率調查技術在頻道數激增後做了技術更新，改由個人收視調查記錄器（people meter）取代訪員面訪、電訪或是日記法等傳統收視調查方式。廣告購買則開始引進保證收視點或「每一收視單位成本」（cost per rating point, CPRP）的概念、以及各類形式的活動案及贊助案等過去老三台時代無法執行的購買概念慢慢帶入台灣的電視廣告市場。無線電視在這期間雖仍然掌握多數的有效廣告量，但有線電視在這段時期無論在頻道數、節目類型以及廣告量上成長快速，開始鬆動原來廣告市場中寡佔的型態，廣告主（商）的購買選擇增多，轉為「半買方半賣方市場」（李倩玲，1997）。另外，值得注意的是有線電視的分類頻道也開始快速增加。以新聞頻道為例，由 1997 年的 3 個頻道到 1999 年成長兩倍，增加至 6 個。然而有線電視在這時期雖然蓬勃發展，但內部也發生不少問題。1998 年有線電視總體廣告量首度突破百億元，但同年卻也發生東森、和信兩大有線電視集團因為定頻協議糾紛而有一連串斷

訊、併頻和停播事件，不僅對各自集團造成傷害，一連串動作也使得一些弱勢頻道不堪虧損因而退出市場（徐佳慧，1998）。

2000 年以後，傳統媒體聲勢出現下滑的趨勢，例如過去一直是廣告大宗的報紙，1996 年有效廣告量首次被電視追過，此後讀者更是不斷流失，閱聽人接觸率不斷下跌，2005 年更跌破 50%。伴隨著讀者流失，報紙廣告量也逐漸下滑，唯一的起色是香港媒體《蘋果日報》登台後止住跌勢（謝雅婷，2006）。同時間，新興媒體網際網路也在 2000 年後異軍突起，在 2004 的接觸率超越廣播、2005 年超越雜誌；在廣告量上，由 2005 年的 30.48 億元逐年成長至 2008 年的 59.76 億元，成為廣告市場上的黑馬（廣告雜誌，2009；謝雅婷，2006）。而到現今這個階段，有線電視無論規模、佔有率及廣告量都超越無線電視。然而電視雖因高接觸率而受到行銷者偏愛，但受到固定廣告秒數的限制使得成長空間有限。媒體數量增多及閱聽人的分眾化，在各家廠商之間競爭激烈的情形下，廣告及商品行銷開始出現變化。過去廣告透過少數幾個媒體向大眾傳遞訊息，而今傳播通路增多，行銷者轉為講究精準和活用各個媒體通路：為了能夠深入消費者內心、了解消費者的需求，行銷者斤斤計較每一筆支出的廣告預算，運用各媒體特色於廣度上散佈商品訊息、深度上讓閱聽人產生品牌印象（余逸玫，1994；謝雅婷，2006）。於是，電視廣告市場改由廣告主、廣告代理商主導，翻轉為「買方市場」。

各家電視頻道為求生存，不斷透過各種方法增加營收。例如有業者為了爭取廣告預算，提出 CPRP 及高退佣的保證。這個策略雖然一時奏效，但隨著競爭情況越演越烈，電視頻道便嚐到「廣告爆滿但營收有限」的苦果（廣告雜誌，2002）。回到台灣電視新聞，媒體市場的變化也反應在新聞工作。一位資深電視新聞記者提到早期老三台時代的電視新聞，認為那時唯一的好處就是採訪新聞不用搶，記者之間「揖讓而採，不亦快活」（孫秀蕙，1997）。而隨著 1993 年第四台合法化、第一家衛星電視頻道 TVBS 開播、台視引進 SNG 技術，此後新聞工作「兄（姊）友弟（妹）恭」的時代宣告終結，轉為進入電視新聞的戰國時代。此後新進業者不斷進入、偶有幾家退出，其中變化可見本研究附錄所整理的媒體市場發展大事

紀。

以台灣現況來說，專業的電視新聞頻道數有 7 家，這其中尚不包括綜合頻道的新聞節目。頻道間激烈的競爭態勢使得新聞走向「市場導向新聞學」(Market-driven Journalism)：媒體周旋於老闆、廣告主(商)、消息來源以及消費者間。而電視新聞作為一種「公共財」(public goods)，增加一位觀眾雖不影響其它人的收視；但對於媒體來說，主要收入來自將觀眾的注意力賣給廣告主(尤其當那群人是廣告主想要掌握的目標群眾時)，新聞媒體因此致力於提高收視率，報導取材盡可能吸引對廣告主有利的收視群眾為目標 (McManus, 1994)。新聞報導所秉持的不再是守望監督的精神，而是思考如何降低蒐集新聞的成本、還能吸引到最多的觀眾。取材上越來越煽色腥，新聞類型也以取材方便的政治與社會新聞為主。在這個脈絡下，電視新聞常常不時常有不雅、侵害人權、不尊重少數團體的內容，嚴重到不同媒體也看不下去。《天下雜誌》於 2002 年 4 月便以「弱智媒體 大家一起來誤國？」為主題，痛陳台灣傳播政策開放以來的種種媒體亂象，專題羅列 9 點台灣民眾對於媒體現況的影響與批評，如：「強化對立與衝突，偏好聳動新聞」、「缺乏深度與內涵」、「傾向有聞必錄，查證不足」、「缺乏文化、教育、社區新聞」等等。⁶

(二)、 媒體與廣告市場影響分析：經濟學觀點

進一步分析商營體制下的電視新聞，美國法律學者 Baker 對媒體、市場以及民主政治三者之間的見解可供台灣攻錯 (Baker, 2002/馮建三譯, 2008)。Baker 指出，以廣告作為主要收入的媒體，將可能使部份對於社會更有價值的傳播內容無法存活，原因出於廣告主對媒體的影響。廣告主不只想吸引閱聽人而製作廣告、贊助媒體活動，同時他們會希望閱聽人所接收的，是對於廣告產品的支持或

⁶ 《天下》雜誌完整 9 項分別為：(1)眾聲喧囂、吵鬧，真相更模糊；(2)強化對立與衝突，偏好聳動新聞；(3)社會新聞比重過高；(4)缺乏深度與內涵；(5)太著重負面、八卦報導；(6)傾向有聞必錄，查證不足；(7)太強調本土，缺乏國際視野；(8)缺乏文化、教育、社區新聞；(9)推波助瀾一些社會現象。

正面觀感。**Baker** 認為廣告主會企圖阻止媒體內容出現任何貶抑廣告產品、產品相關的敏感政治議題、或是可能冒犯潛在顧客等相關題材。換句話說，越是仰賴廣告收入、或是越投向主流的媒體，其生產出的內容便越投廣告主所偏好潛在顧客群的喜好。這樣種傾向產生兩種偏差情況：首先，媒體所生產的內容通常會以能夠幫助「行銷產品與服務為原則；其次則是弱勢貧窮者所關心、認為有價值的內容將容易受到淡化與忽視（同上引：26-27）。

尋著這個想法，**Baker** 嘗試運用經濟分析論證他的論點。從經濟角度來看，具有壟斷地位的廠商，通常會嘗試提高市場進入門檻以維護自身壟斷地位的利益；相對的，如果無法建立進入門檻，這些利潤將吸引競爭者進入市場。新進業者進入市場後勢必將瓜分原有壟斷者的營收，若新進業者能在市場存活下來，意謂他們從原先壟斷業者所瓜分的營收量足以打平其生產成本（甚或有些利潤）。然而媒介市場加入競爭，是否真有利於社會大眾？**Baker** 則認為未必然，以廣播電視內容供應為例：競爭態勢升高後，既有業者的盈收勢必受到衝擊而減少，同時又仍然需要回收生產成本，這時舊業者便會考慮壓低生產成本（包括節目製作以及相關人事成本），降低成本又將對產品品質造成影響。而對於新進業者來說，若要在市場中存活，與其製作少數需求、或是冒險開闢製作新類型的節目，業者通常會傾向保守複製多數民眾偏好的產品類型，反倒可能排擠少數團體的需求、或是一些製播成本雖高，但對社會大眾有較大利益的另類節目（如調查性報導）。**Baker** 擔憂這些現象使得眾多業者雖然投注多數成本，卻生產同一類型的產品，造成資源浪費；閱聽人雖然乍看之下得到很多產品，實際上內容卻是雷同而單一的（同上引：36-41）。

回到台灣電視新聞市場，一如 **Baker** 所分析，眾多新進業者加入分食廣告預算，確實為民眾帶來更多的內容，但都是少數幾種類型佔據了多數的時段（如社會、政治新聞），缺少多元、另類的新聞類型（如國際、地方新聞）。資深電視新聞主播李四端曾表示，台灣新聞頻道快速成長，然而人口、土地、甚至是新聞事件並未跟著成長。新聞頻道只好去挖掘最速成的東西，於是最速成、最容易有畫

面的社會新聞便成為新聞報導的大宗（楊瑪莉，2002：115）。

另一方面新聞媒體生產的內容除了用來吸引閱聽人注意後轉賣成為廣告收入這種市場上的交易關係之外，新聞內容也為社會帶來一些「經濟層面以外」的影響，經濟學上稱之為「外部性」（externality）。Baker 將傳播內容的外部性視為一種「傳媒對於…當前的、直接接收其內容的閱聽人以外之人，造成了多少負擔與成本，或是帶來了多少效益與福祉。」（馮建三譯，2008：51）為此，Baker 進一步將傳播內容的外部性區分為 10 類，如民意及政治參與的品質、因媒體可能報導所導致的行為反應、對亟欲其消息曝光的相關人或單位之正面效益，特別是置入性行銷、無意受人注意，卻因傳媒曝光而承受負面效果、對傳媒消息來源的效益或損失、資訊蒐集技術創生的成本或效益等等⁷。透過將外部性分類並逐項分析，Baker 最後歸結認為：媒傳市場雖然生產出狀似豐富、符合主流品味的內容，實際上卻是一種浪費，不但浪費並且帶來過多的負面外部性，對於具有公民素養的、教育性質、文化意涵...等具有正向外部性的內容反而生產不足（同上引：52、118-119，粗體部份為本研究強調）。

在台灣，有線電視開放雖然為市場注入活水，卻也為社會帶來莫大的社會外部性，而且絕大部份是負面的外部性。李四端在接受《天下雜誌》專訪時，甚至希望民眾能從多元管道獲得資訊，「不要一天到晚只在電視機前打轉」（楊瑪莉，2002：115）。從事新聞記者工作 20 年的林照真也感嘆，自報禁解除以來，隨著媒體管制逐步解除，媒體的數量雖多，但內容的同質性卻很高。另外，在媒體商品化的趨勢下，廣告主動輒以撤銷廣告來威脅媒體報導對其不利的消息，並要求正面的報導。甚至，近年更是以置入性行銷的方式直接影響新聞媒體的報導，使得記者喪失新聞敏銳度和新聞獨立性（林照真，2006）。然而諷刺的是，在一個均貧的媒體市場，收益考量凌駕專業考量，各家新聞頻道無不汲汲營營於新聞置

⁷ Baker 所舉 10 項，完整為：(1)民意及政治參與的品質、(2)閱聽人與他人的各種互動、(3)閱聽人對他人可使用的文化產品之影響、(4)報導／揭露與阻卻權力的濫用、(5)因媒體可能報導所導致的行為反應、(6)不付費也能使用的現象、(7)對亟欲其消息曝光的相關人或單位之正面效益，特別是置入性行銷、(8)無意受人注意，卻因傳媒曝光而承受負面效果、(9)對傳媒消息來源的效益或損失、(10)資訊蒐集技術創生的成本或效益

人性行銷。誠如某位電視台主管所言：

「每一台都需要錢，但收視率能賺多少錢，這樣拿錢（按：指透過置入性行銷）不是更直接？要做到人家看不出來才厲害。...我們用工商來服務新聞，做得好搞不好有收視率，不是那麼大的惡，這是生存嘛...。」

（轉引自林照真，2006: 100-101）

該名主管所說，一方面點出現今電視新聞媒體的經營困境，另一方面也透露由於市場因素，影響電視新聞作為社會公器的新聞專業和社會責任。下面小節便進一步申論置入性行銷對於電視新聞乃至民主社會的影響。

二、 電視（新聞）置入性行銷的崛起及影響

（一）、 非新聞節目置入性行銷

在進入台灣電視新聞置入性行銷的分析前，需要先闡述置入性行銷背景，瞭解置入性行銷興起的原因及其發展，最後結合前述台灣媒體發展的脈絡作一理解。

一般而言，電視廣告多半是 30 秒至數分鐘的時間。就現行狀況來說，30 秒的廣告仍是主流並且主宰電視廣告的市場近 50 年之久。但晚近受到新傳播科技的衝擊、媒體環境的改變而開始動搖其地位，其中最受矚目者，便是「置入性行銷」（product placement, 或稱商品置入）的出現。置入性行銷興起的原因眾多，整理相關研究，大致包括下列因素：（一）前述所提的 30 秒廣告的模式效果已經大不如前，現今的閱聽人泰半知道廣告的運作方式，其說服能力大為降落。（二）隨著科技的進步，電視數位化或是數位錄音設備，前者造成頻道數大增，觀眾可以藉由轉台來避掉廣告；後者則可以直接過濾或是事後回顧時可以直接跳過廣告，使得廣告的效果大不如前。（三）在看重「整合性行銷傳播」（Integrated

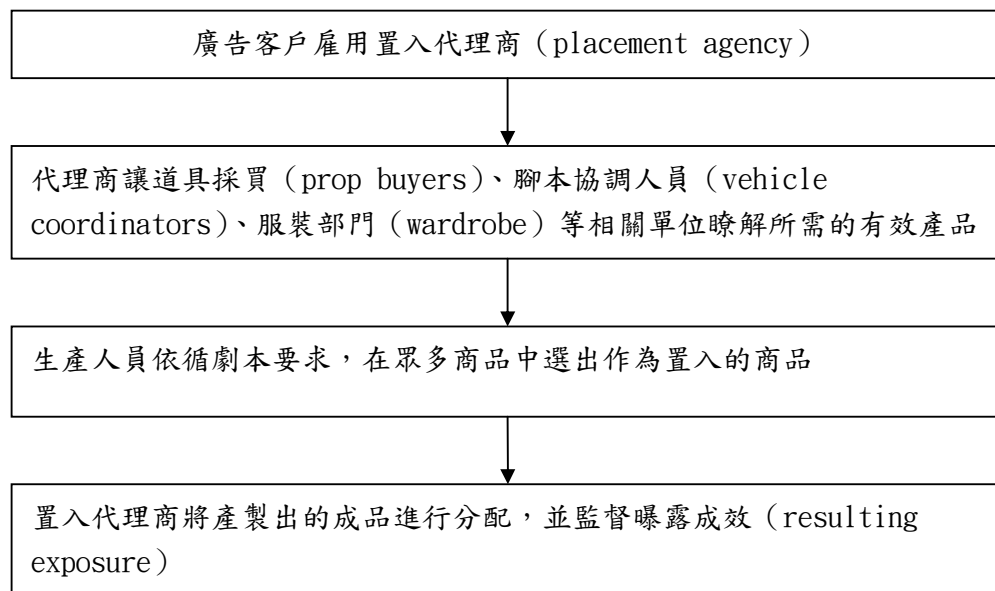
Marketing Communication, IMC) 的今日，廠商透過一連串的廣告來形塑品牌價值，廣告只是其一；廣告主也深知今日廣告效果不若從前，更斤斤計較所付出的每一筆預算，對於付出去的預算，廠商門也都希望能求「有效」接觸到目標群眾。這使得電視廣告面對廣告商（主）的要求必須有所回應。（四）從電視經營的角度來看，置入式行銷的另一項好處便在於節省成本，透過產品的置入，不僅可以替媒體節省部份場地、器材的費用，又可以賺取額外的收入，這些原因使得置入性行銷在 90 年代以後日漸受到重視（鄭自隆，2008；羅文輝、劉蕙苓，2006）。

置入性行銷是以付費的方式將「產品」有形的物品或無形的形象、觀念等植入媒介內容中，希望閱聽人能在無意識中接受並產生對其的印象（羅文輝、劉蕙苓，2006：85）。這類的廣告宣傳方式不同於以往廣告中至少明示產品或商標相關訊息的宣傳方式，可視為是一種「隱性宣傳」（covered propaganda）。使用置入性行銷的好處，在於一來可提高產品使用上的說服力，二來又能使消費者提高對產品的偏好度（聯合報，2003.3.31: 3）。但運用這種宣傳方式也有不少壞處，如置入性行銷本身存在著不清晰的品牌、商品或是觀念的形象及描述，這使得無法保證訊息植入後的廣告效果；其次則是道德上的爭議，正由於置入性行銷為一種隱性行銷，閱聽人是處於不知情的低涉入情境下接收訊息，而有誤導、引領之虞（王毓莉，2005：123-124）。美國傳播學者 McChesney 便認為置入性行銷是「將產品直接編進故事內容，成為不可或缺的一部分，產品訊息便可趁觀眾最不設防時，暗渡陳倉。」（McChesney, 2004／羅世宏、魏玏、馮建三、林麗雲、王菲菲、王賀白譯，2005：156）

置入性行銷的崛起，有其影響因素，前述所提的新科技的興起、傳統 30 秒廣告的效果減弱以及媒體出於節省成本、增加額外收入等等考量。從歷史的角度來看，這種商業贊助（sponsorship）將產品融入節目當中的作法，早已行之有年。不少研究將早期置入性行銷的發展，歸功於電視肥皂劇和電影，尤其是好萊塢電影將產品產入於情節當中，其中著名的例子如美國糖果公司，將產品 Reese's Pieces 置入電影 *E.T.* 中，使得該公司糖果銷售量提高 65%（Mary-Lou & Peter, 2004;

王馨敏，2008；徐振興、黃甄玉，2005）。美國學者 Turner（2004）爬梳該國媒介的發展史發現，前述產品融入節目內容的作法早在廣播盛行時，美國便有廣播節目配合贊助廠商做產品置入的先例。Turner 以早期廣受歡迎的廣播節目 *Fibber McGee and Molly* 為例，說明該節目當年接受 Wilcox 公司的贊助，在兩分鐘長的廣播劇中將 Wilcox 的產品拋光覆蓋臘（self-polishing Gio-Coat wax）當成神奇的魔術（magic）並混合著笑話向聽眾播出（Turner, 2004: 10-11）。另一位學者 MacDonald 在研究廣播對美國人民生活的影響時更表示，在 30 年代末的美國，有將近 55% 的廣播節目不只是靠拉廣告贊助來支持節目，而是直接由廣告主或是廣告公司參與製作（MacDonald, 1979; 轉引自 Turner, 2004: 11）。可見，將產品訊息融入節目內容的廣告型式並非源自電視、電影；反倒是在廣播流行的階段，便有廠商贊助、參與節目製作並將商品置入的現象，而後來電視的興起，對於廣播時期置入性行銷的做法更是如法炮製，置入方式和類型也不斷增進。晚近商品置入的方法也越趨成熟，流程大致如下：

表 3：產品置入操作流程



資料來源：“Product Placement: A consultation on issues related to product placement” by

就台灣的脈絡來說，置入性行銷也並非是近幾年才出現。早在台視開播沒多久，當時的本土廣告商國華廣告公司便為田邊製藥公司製作「田邊俱樂部」節目（後改名為五燈獎）。田邊俱樂部不但是台灣「第一個有現場觀眾的外製節目」，同時也是台灣電視史上「壽命最長的節目」，播出時間長達 33 年（鄭自隆，2001；鄭自隆，2008）。田邊俱樂部除了名稱的置入之外，就連歌唱比賽計分的顯示版都是廠商商標的置入，而被認為是「台灣電視史上最早的商業置入」（鄭自隆，2008: 19）。

隨著前述所提市場開放後媒體之間競爭愈形激烈、整合性行銷傳播重視品牌、產品印象的建立等因素，促成置入性行銷開始普遍出現在台灣電視節目如戲劇、綜藝節目當中，如 2002 年偶像劇「流星花園 2」便與金飾廠商「今生金飾」合作，讓廠商設計的產品「流星對戒」出現在劇中，並且將其融入劇情，成為戲中重要物件，甚至「男女主角的悲歡離合，都和這對戒指有關」；2003 年，BBDO 黃禾國際廣告公司為禮坊喜餅的「愛情旅行箱」系列商品作企劃行銷時，在民視電視台的戲劇節目「家有日本妻」中做置入性行銷；2004 年中視偶像劇「原味的夏天」，劇中甚至出現大陸知名的「達利餅乾」，被視為是台灣偶像劇首度結合大陸商品的置入性行銷；八大電視的美容節目「伊林的秘密花園」不僅和化妝品廠商合作在節目中做商品置入，節目名稱也是取自知名的模特兒經紀公司，並且時常邀請該公司名模、秀導以及新人擔任節目來賓（民生報，2002.11.14：A8；經濟日報，2003.3.17：33；聯合報，2004.1.2：D6；聯合報，2006.4.24：D3）。媒體內部對於非新聞性節目，如戲劇、綜藝節目，做置入性行銷的看法也傾向贊成。「伊林的秘密花園」製作人莊華亭便表示：「置入性行銷是目前的趨勢，只要做到內容精緻而不粗糙，有何不可？」，「原味的夏天」製作人辛誌諭更是直接了當的說：「拍偶像劇不玩置入性行銷，是傻瓜。」由上述相關報導可看出，置入性行銷在台灣非新聞性節目已經相當普遍。

（二）、新聞置入性行銷

整理有關新聞置入性行銷的討論，主要的呈現形式有：（1）策劃報導、（2）新聞話題置入、（3）公關活動配合、（4）專輯置入、（5）道具使用、（6）場景使用、以及（7）談話性節目置入等等（蔡樹培，2005；鄭自隆，2008）。台灣傳播學者蔡樹培（2005）以行銷學的角度討論電視新聞置入性行銷的興起，蔡認為，這種趨勢與晚近行銷學興起的「體驗經濟」(experience economy)有密切關係(蔡樹培：2005：6)。

進一步來說，體驗經濟講究的是「企業以服務為重心，以商品為素材，以行銷傳播的整合運用與消費者互動，為消費者創造出值得玩味甚至難以忘懷的體驗感受」；以此作為出發，相較於傳統平鋪直敘或是冰冷生硬的論辯式陳述，廣告主（廠）嘗試運用「行銷故事化」(storytelling approach to marketing)的手法，運用人們比較容易接收並認同故事化敘事的心理，將商品或商品概念包裝成一個引人入勝的故事，透過「營造更貼近消費者生活世界的語境(context)」、激發消費者的想像力，進而與業者共同形塑出「品牌人格」(brand personality)。而電視新聞被納入其中的重要考量，在於電視作為當今主流的大眾媒體，新聞報導是許多人每日接觸的媒介；透過電視新聞置入性行銷的操作，使商品訊息能夠「與消費者的生活世界的語境交錯重疊」，配合業者其它管道的行銷活動，將有助於塑造出令消費者難忘的「品牌故事網絡」，藉此「維繫、強化並鞏固消費者的偏好與認同」(同上引：7-12)。

正因為電視新聞廣為收視、加上置入性行銷的效果良好，無怪乎論國內、外電視新聞置入性行銷都相當受到廣告主（商）重視與青睞。如知名速食連鎖餐廳「肯德基」(Kentucky Fried Chicken, KFC)便曾與美國知名新聞談話性節目「歐普拉秀」(The Oprah Show)合作，在節目中做商品置入、並同時於肯德基網站

提供免費的折價卷下載⁸。在台灣，不同的是媒體置入性行銷的最大金主不是一般公司，正是中華民國政府，如：國民健康局 2004 年為宣傳「打造無菸環境，台鐵禁菸」的政策，在八大新聞節目「政策現場」以策劃性報導的方式做置入性行銷；2008 年台北市政府媒體合作招標案的契約內容中便含括新聞節目的露出，次年（2009 年）北市舉辦聽障奧運，在媒體採買的資訊中，也出現「新聞活動採訪」以及「新聞跑馬燈」露出的「免費加值服務」（余驥，2009；鄭自隆，2008）。

此外，相較於台灣，國外新聞做置入性行銷相形較少，而且被揭發後對媒體來說都是一大醜聞。以商業電視發達的美國為例，新聞置入性行銷主要採兩種方式：一是廠商或公關活動公司所預錄好的影帶，交由新聞台播放，這種稱之為 VNR（video news release）的手法在美國已經引發許多公民團體，甚至是政府的注意。舉例來說，附屬於美國三大電視網之一 CBS，位在洛杉磯的地方電視台 KCBS-2，該電視台於 2007 年 1 月撥放一則由美國公關行銷公司 Medialink 所提供，關於適合孩童使用的安全搜尋引擎的影片新聞，這舉動引發民眾不滿以及美國社會關注，最後是由 KCBS-2 新聞主任 Nancy Bauer Gonzales 出面表示絕不再使用 VNR，然而根據內部員工表示 KCBS-2 之後陸續仍有使用 VNR⁹。正由於 VNR 的操作可能有誤導民眾的嫌疑，美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission，以下簡稱 FCC）便曾在表示將徹查電視台有無使用 VNR，違者單次將處以美金 32,500 的罰金，同時可能面臨撤銷執照的處罰¹⁰。有關 VNR，待之後章節討論美國的傳播內容管制時會再作進一步的討論。除了 VNR 之外，美國新聞置入性行銷的另一型式則是採以新聞播報場景的置入，廠

⁸詳細文章細節可參見「置入性行銷新聞」（Product Placement News）網站，網址：<http://www.productplacement.biz/200905093078/News/Television/kfc-product-placement-in-oprah.html>，最後存取時間：2009/5/11

⁹有關 KCBS-2、以及該事件的介紹，可透過美國非營利單位「媒體與民主中心」（The Center for Media and Democracy）旗下的 Source Watch 網站獲得進一步資訊，網址：[http://www.sourcewatch.org/index.php?title=KCBS-2,_CBS_\(TV_Station\)](http://www.sourcewatch.org/index.php?title=KCBS-2,_CBS_(TV_Station))，最後存取時間：2009/5/11

¹⁰詳細訊息參見 Commercial Alert 網站，網址：<http://www.commercialalert.org/news/featured-in/2006/05/fcc-looks-at-stations-use-of-pr-videos>，最後存取時間：2009/5/11

商會將商品當成背景，擺置在畫面明顯可見之處，期望閱聽人能夠在觀看主播報導的同時，無形中增進對商品的好感。《紐約時報》(New York Times)於2008年報導關於福斯廣播電視公司(FOX Broadcast Company)位於拉斯維加斯的子電視台 KVVU。報導該電視台於當年年中開始，在每日晨間新聞節目中，兩位主播的桌上都擺放知名速食麥當勞(McDonald)的冰咖啡，但兩人卻很少動那兩杯咖啡，最後 KVVU 承認因為接受麥當勞的贊助而規劃為期半年的促銷活動。雖然 KVVU 高層事後表示，絕不會在傳統純淨新聞中做這樣的商品置入，並保證如果贊助商品發生負面新聞，該電視台仍將如實報導，並且將產品廣告下架；但 KVVU 的所為，已經引發許多同業或相關產業，如 CBS 電視網、美西作家協會(Writers Guild of America West)的不滿與指責、以及消費者保護團體的關注¹¹。透過上述的例子可以發現，即便是商業電視興盛的美國，在新聞置入性行銷上，除了 VNR 以外，廣告主和媒體至多只有在新聞布景上做商品置入，而且一但被發現，都會被視為一種「醜聞」般社會事件看待。

場景轉換到台灣新聞置入性行銷，比起美國，只能說是「有過之而無不及」。在台灣，新聞置入性行銷已經是「公開的秘密」，電視新聞的畫面不但有可能是廠商提供的影帶畫面再加以剪輯，更能做到為客戶量身打造的新聞策劃報導，各家電視台通稱這種新聞置入為「業配新聞」。台灣一家電視台主管便感嘆：

「全世界的戲劇都在置入行銷，但新聞只有台灣如此，大家看新聞的心情是嚴謹的，尤其是透過主播播報出來的。但這明明是市場訊息，要做這樣的工作根本不必唸新聞系，唸了反而是包袱。」

(轉引自林照真，2006：101。粗體為本研究強調)

對電視新聞來說，置入式行銷最直接衝擊的是第一線工作的新聞工作者。究

¹¹詳細新聞資訊參見紐約時報網站，網址：
http://www.nytimes.com/2008/07/22/business/media/22adco.html?_r=4&scp=3&sq=product%20placement&st=cse&oref=slogin&oref=slogin，最後存取時間：2009/5/11

竟置入性行銷在台灣新聞媒體有多盛行？羅文輝、劉蕙苓（2006）調查 771 名不同媒體的新聞記者也發現，有高達 66.3%的受訪者曾受上級指示進行新聞專案的製作（羅文輝、劉蕙苓，2006：104）；陳炳宏（2005）針對電視新聞記者所進行的抽樣調查也發現，有 60.2%的受訪者表示曾親身參與所謂「新聞專案」（即配合廠商做新聞置入性行銷）的製作（陳炳宏，2005：229）。由此看來，置入性行銷在新聞媒體儼然已經成為常態。

其次，當媒體不再視新聞為傳統擔負告知、監督和教育的載具，而是「商品」時，置入性行銷的業務運作狀況如何？呈現方式有哪些？又是如何計價？。民視電視臺主任秘書黃國師（2005）論及台灣置入性行銷業務操作時，將其分為兩類：「主動銷售」是指業務就未來預計播送的節目，事先找出可搭配的商品、服務，再透過撰寫計劃書列出可能的贊助廠商，再與其接洽尋求合作；「被動銷售」則是「應客戶需求將產品或服務信息嵌入節目，甚至新聞報導」（黃國師，2005）。這種方式與前述提到產品置入的流程大致同似。王馨敏（2008）研究置入性行銷對廣告產業的影響時也提到類似的運作模式：被動銷售大多運用於戲劇節目，主動銷售則運用在可購買時段的節目類型。此外，王的研究指出媒體購買公司或公關公司下廣告訂單時，會分配一部份在「電視行為裡操作」，新聞置入性行銷便是其中一種方式，新聞單位製作一支長短約 180 秒的新聞主題，早中晚各播一次，一天中播映 3 次（王馨敏，2008：49）。

進一步分析前述提到的新聞置入手法，其中「策劃報導」，是指廣告主直接贊助某一電視新聞節目，作一項專題報導，並對產品及其生產過程作鉅細靡遺的介紹，有時甚或會有該產品所屬之企業主管來充當發言人作輔助性的介紹；其次「與公關活動搭配」，即記者錄製或現場報導產品的上市說明會或參加某政治人物出訪或者某政令宣導等等活動，並在新聞中作特定報導；「新聞話題置入」，則是指新聞主播在播報新聞時，將話題與置入產品作結合報導。最後為「談話性節目置入」，就是在新聞談話性節目中，主持人和受邀來賓會共同談論，促銷特定產品或概念（蔡樹培，2005：5）。另外，林照真的研究也指出：

為了配合置入性行銷，新聞媒體更進一步把新聞產品予以「規格化」，並訂好價錢拍賣，徹底揚棄新聞學的傳統定義。於是「深度報導」是議價的「商品類型」之一；「主播專訪」成了「商品規格」；「SNG 連線」要向廠商（註：原稱為受訪者）清楚標價…（林照真，2005）。

新聞置入性行銷如何索價，有媒體調查指出，目前新聞置入性行銷的行情是平面報紙二文一圖索價 9 萬 8 千元，電視新聞一則 10 萬（陳曉宜、曾韋禎，2009.8.30：A3）。林照真的研究也提到：

一般而言，新聞台在電視頻道舉辦六十分鐘座談會，要價約 25 萬；大報的整版座談會報導，約需 60 萬。在電視新聞中「配合」的深度報導，有電視台開價 8 萬 5 千元；還有媒體乾脆協助召開記者會，並強調可以配合活動的需求決定播出時間，要價是 30 萬元。但因為媒體太多，各媒體為了競標，還要提供廣告或是其他新聞贈品，像是「一個電視專訪 10 萬，附送一個 SNG 連線」，或是「除新聞外，亦可在戲劇中安插」…。

（林照真，2005：28）

回過頭看置入性行銷對新聞倫理及新聞自主的影響，從先前的研究發現，置入性行銷無論如何包裝，終歸仍是「廣告」，一但閱聽人知道所觀看的並非新聞而是偽裝的廣告，將嚴重傷害新聞賴以為存的公信力、也傷害記者們的專業自主權；另外，記者從事新聞專案會降低工作滿足感，進而影響他們留在公司的意願而造成人才流失。更嚴重的在於，製作新聞專案次數越多的人，越傾向認為置入性行銷是可以接受的；可能是減輕專業淪喪的認知失諧，也可能做多了以後便習慣而產生的錯誤認知，不認為置入性行銷是違反新聞倫理的行為或是傾向忽略置入性行銷所帶來的負面影響（羅文輝、劉蕙苓，2006: 112-113）。

但就現實層面來看，廣告商及新聞工作者對於置入性行銷仍是抱持著一種「又愛又恨」的矛盾心態。由於在台灣，新聞仍具有一定的公信力，使得廣告商雖然也認為新聞不應該販賣，卻仍偏好新聞作為置入的管道；對記者而言，雖然認為置入性行銷會傷害新聞專業與新聞自主，但多數也表示仍會配合上級指示去做新聞專案。可見新聞置入對於新聞從業人員的傷害不僅在新聞專業和工作自主權，更在於新聞倫理的影響。不斷從事新聞專案的結果，造成新聞從業人員及廣告商之間「積非成是」的錯誤認知（鄭自隆，2008：244）。

有關新聞置入性行銷在本小節僅介紹產業現況，實際操作程序和從業人員對於業配新聞的態度，對於未來政策修改或制定上有實務上的參考價值，後續章節將有進一步的處理。透過回顧台灣過去媒體與廣告市場發展，可以得知在過度開放的政策導引之下的電視媒體（尤其是新聞頻道），非但沒有為台灣社會帶來更多元的聲音，反倒因為過度白熱化的競爭環境下開始出現新聞品質低落、新聞置入性行銷氾濫等新聞專業倒退的現象，因此需要檢視我國傳播內容監理政策對此的回應與發展。但在這之前，必須先說明評估的原則與架構的理論基礎、以及當前國際傳播管制的趨勢。

第二節 管制影響評估理論

管制影響評估，或稱「法規影響評估」，亦有譯為「管制／法制衝擊評估」。其目的在於：

行政機關於法制作業程序中，須明確陳述其規範背景（例如相關整體經濟環境及產業市場結構）、社會對於現有法制的需求或衝突所造成法案面臨的爭點、法案期待達到的效果或作用以及與問題之間的關聯，並提出所擬定的可能各項措施（包括法律及非法律的各種可能替代方案的具體規範內容及說明其採用的必要性），分析評估實施造成人民、企業與政府影響的相關效

益與成本的過程，用以提供政府制定法規時，參照之判斷基準（行政院經濟建設委員會，2007）¹²。

簡單來說，RIA 理論是對政府現行採取或計劃擬定推行管制政策所作的評估，分析管制措施的成本、效益、以及所帶來的影響。

一、 形成背景

RIA 的發展歷史中，美國堪稱是世界上「最早、最完整、最成熟」的採用國家（丘昌泰、廖元豪，2003）。晚近則由「經濟共同合作與發展組織」（Organisation for Economic Co-operation and Development，以下簡稱 OECD）會員國近年積極推動。台灣法律學者林桓（2002）分析其中可能原因，歸結幾項背景因素，其中社會環境因素包括 80 年代失業率升高，OECD 成員國面對國內社會壓力，迫使會員國各國都必須推行新的政策來刺激市場活動。其次，在全球化的衝擊下，面對資金、商品、人才的流動，國家之間在法制政策上也互相較競，期望營造適合的環境來吸引外來資源與人才。最後則是隨著民主政治的發展、社會多元價值的形成，民眾除了要求政府提供多樣化的服務之外，也促使政府相關政策資訊公開；就政策法規而言，RIA 興起的原因在於「傳統法規僵硬過時」，無法因應外在環境快速變遷下而產生的社會需求。同時，傳統法制運作以及作業流程上，可能因為政府內部的評估不當，或是受到個人或利益團體的外在影響，致使社會資源分配不均、浪費、甚或獨厚特定團體（林桓，2002：42）。此外，各國政府如何在資源有限的條件下，又能兼顧擴大社會福利，使政策行動發揮最大效用，也促使 OECD 成員會為求能制定高品質的管制行動，開始推行管制影響評估政策（丘昌泰、廖元豪，2003：102）。

¹² 參考經建會網站「推動法制影響評估制度」專區，網址：

<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0008639&key=&ex=%20&ic=&cd=>，最後存取時間：

2009/5/14

二、 管制影響評估之特色與優缺

乍看之下，RIA 似乎是一套標準化的政策工具，但台灣公共行政學者張其祿則認為「RIA 與其說是一種標準化的方法及流程，倒不如說是一種評估的概念與途徑」（張其祿，2008：53）。張分析整理國外執行 RIA 制度的情況，歸納出 8 項共同特徵，分別為：

1. 成本效益與效能分析：瞭解政策推行的成本及預估效益本是傳統政策評估的目標，管制影響評估更系統化的透過諸如「成本效益分析」（cost-benefit analysis）或是「成本效能分析」（cost-effectiveness analysis）一類的分析工具，將管制的相關措施做適當的調整、分配及優先排序，以求政策能夠以最低成本、獲得最大效果；
2. 政策影響分析：除了成本效益之外，RIA 也重視政策推行可能造成的影響而產生的副效果（side-effect）或間接成本（indirect costs）。如加拿大政府在執行 RIA 時，便加入「社會／經濟之影響分析」（socio-economic impact analysis）。
3. 提供執行策略選擇：結合前述的成本／效益分析、以及評估可能受到衝擊的單位，RIA 還嘗試提供除了政府直接涉入之外的「替代選項」，如業者自律、或是下一小節所討論的共同管制。
4. 作為管制政策的協調工具：指在執行 RIA 的過程中，政府將轉為資訊與意見收集、回饋的平台，讓所有利害關係人都能有發表意見的機會、以及政策協商的空間。透過不同目標、利益的對話與意見匯整、最後做出權衡（policy trade-offs），可鞏固政策的「合法性基礎」。
5. 作為管制政策的公眾諮商過程：RIA 的特色是將公眾諮商的意見也納入政策評估過程。除了前述所提可提供政策足夠的公民基礎來強

化其合法性之外，加入公眾諮商也能夠相當程度上避免利益團體對政府的影響，以避免所謂「攫取理論」(capture theory) 中，管制者反倒遭被管制者俘虜的現象。

6. 提供管制政策透明與廉政的機制：「資訊揭露(透明)」(information revelation) 是 RIA 另一項特色。因為政府資訊能夠為社會大眾所檢驗，也可使民眾瞭解政策內容，更能夠減低過去被質疑由政府 and 利益團體把持、黑箱作業的疑慮，增進政府廉能。
7. 明訂課責機制：RIA 除了政策制定過程中的評估外，也可以作為政策推行後的評鑑機制。意謂著管制單位除了需要事前交代決策理由外，推行後也需要以定期或不定期公告管制成效，作為責任歸屬、法規存廢或修正的根據。
8. 法規之間競合的協調機制：指陳的是在政策評估過程中，需要協調不同法令規範間的矛盾與衝突，並且簡化重覆或繁雜的法令規範。
(張其祿，2008：53-55)

執行 RIA 的好處，最明顯與實質的幫助，在於節省政府開銷。如美國環保署(EPA) 在 1987 年間執行 15 次 RIA，總共花費約一千萬美金，然而實際執行那些政策後所帶來的效益，事後估計至少有一百億美元的價值(OECD, 2002；轉引自丘昌泰、廖元豪，2003：109)。另外，RIA 中重視管制成本、同時強化民眾參與以及諮商、並適時做到資訊公開，被視為是管制政策領域有別於傳統的「文化轉向」(同上引)。然而，RIA 也並非全然沒有壞處。丘昌泰等人整理國外執行 RIA 時所發生的問題，歸結成 7 項，如分析方法尚未發展完全，不少 RIA 過度仰賴量化的成本效益分析，事實上有一些間接成本未必能量化。或者是政治與權力鬥爭，甚至是市場利益重新分配的問題，使得 RIA 未必能獲得政治、相關團

體、以及企業支持的疑慮¹³。

三、 流程與步驟

儘管 RIA 存在部份問題，然而正因為可能帶來的實質、非實際助益，使得世界各國仍然積極推動 RIA 的建置。

RIA 是一種系統化的政策規劃評估。一般的作法，首先將清楚界定所欲解決的政策問題或是釐清管制標的。透過對於不同政策方案比較、各個選項可能造成的影響分析，權衡可能的替代方案；最後，選出較佳的方案。但是歐洲環境政策學者 Hertin 等人認為，上述這種「線性過程」(linear process)並未提及協商的過程或為政治多數能夠接受的折衷方案預留空間 (Hertin, Jacob, Pesch & Pacchi, 2009)。如此一來，將限縮政策制定的參與者僅限於少數政治菁英，所規劃的政策也未必能照應社會各方意見。因此，國外如英國、愛爾蘭、捷克都將相對於政府內部之外的「外部利益相關者」(external stakeholders)如利益團體、NGO 等公民意見納入政策評估過程中的一環 (同上引：416)。林桓 (2008) 在另一篇研究中，則嘗試援用管理學中，講究「計劃」(plan)、「執行」(do)、「檢查」(check)、「行動」(action) 的「PDCA 管理循環方法」，提出 RIA 的基本流程與步驟：(1) 問題形成、(2) 願景目標、(3) 相關資料蒐集、(4) 替代方案、(5) 諮詢意見、(6) 評估分析、(7) 法規擬定，以及 (8) 作業公開 (林桓，2008：69-70)。對照一般作法，林所提的步驟中加入諮詢意見，即政府透過舉行公聽會向社會中利益相關者作意見諮詢。

透過上述 RIA 討論可知，其重點在於政策制定過程中如何兼顧管制成本與社會福利、擴大公民參與以及必要的資訊揭露。在下一小節共同管制中也將延續公民參與以及政府資訊公開之討論。另外，本研究雖然採用 RIA 作為學理及分析架構基礎，肯定 RIA 所昭示的理想，並認為其能做到更為系統化的政策評估，

¹³丘、廖針對 RIA 缺點，完整為：(1) 技術問題、(2) 價值衝突與權力鬥爭問題、(3) 制度與資源問題、(4) 法律問題、(5) 程序問題、(6) 政治問題、(7) 市場利益的重分配問題 (頁 109-110)

然而不能單以「成本效益分析」作為傳播內容監理政策效益之測量工具。原因誠如前述所提，政策執行所帶來的副效果以及間接成本未必都能以量化分析予以數據化，尤其以本研究所關心的傳播內容對於社會文化影響深遠、相關管制可能壓制，也可能導引某些文化、社會風氣的轉變，這些影響如果單以數據分析恐怕難以呈現其影響力與影響層面。因此，本研究嘗試運用不同取徑，找出未來指標建構可能方向，提供未來實證研究參考。

第三節 傳播管制新趨勢：共同管制

一、 背景：自律失靈與審議式民主興起

傳統傳播管制採行「命令－控制式管制」(command-and-control regulation)，這種管制方式雖然一時奏效，效率卻逐漸降低，主要的原因在於命令－控制式管制忽略受管制一方的利益因而造成政府與媒體之間的衝突(Hans-Bredow-Institut, 2006)。

另一方面，媒體自律源起於 1950 年代美國私有媒體過度追求利潤的情況下，一方面所有權逐漸集中壟斷，形成「一城一報」的態勢；另一方面，市場上充斥著為刺激銷售而衍生的黃色新聞，這使得媒體與其肩負的監督、告知與教育的社會功能漸行漸遠。有鑑於此，便有學者提出社會責任論 (social responsibility)，強調媒體除了營利之外，還須擔負一定程度「公共義務」。社會責任論者認為，以獲利為主的媒體無法完全符合民主社會對於媒體的期待；媒體應該有所節制，以維護社會其它團體的自由。於是，透過「自律」(self-regulation)來導正失靈的媒體市場被認為是媒體負起社會責任的「最佳方式」(劉昌德，2007)。但近年來由於媒體市場開放、新科技帶來新進業者等因素，使得市場競爭再次愈趨激烈，不雅、侵害人權、不尊重少數團體的內容在各國時有所聞。然而原有的媒體自律組織往往因為缺少強制性及裁罰權而未能發揮作用。在這個情

況下，國際組織如歐盟近年在檢討管制政策時，便提出共同管制（co-regulation）的概念，重新定義政府角色以及引入過去被忽略的民間團體的力量（同上引：112）。共管管制（co-regulation）的興起，便是源於過去講求業者「自律」（self-regulation）的成效不彰，強調政府適時介入以及「非政府單位」（non-governmental organizations）的重要性，亦順應著 80 年代以後的審議式民主（deliberative democracy）的思潮。

審議式民主觀點認為過去代議式政治中，參與決策討論的人與重心並非公民、發展到後期，選舉成為最重要的政治目的而非公共事務，為了避免公共事務及其決策只為政治菁英所壟斷，因此主張人們應參與決策過程（黃浩榮，2005）。審議式民主乃是以公民為主體，透過公共討論、產生理性決策的公民參與（civic participation）過程，亦為一種「民主過程」（同上引）。何謂「審議」？當代重要的哲學家、社學理論家 Habermas 認為審議就是一種「理性的交換」（exchange of reasons），參與者透過論理、陳據理由捍衛其觀點；其它人則透過評論、批評來該觀點的有效性（usefulness）。最後，透過辯論及思辨，這些自由且獨立參與者最後將接受 Habermas 所稱「最佳論據的力量」（the force of the better argument）（Habermas, 1984, 1996；轉引自 Ryfe, 2005）。

強調公共論理、公共審議以及公民參與的重要，後續相關政策研究中，漸漸開始重視非政府單位參與的重要性。如 Rogerson 等人（1998）等人討論新傳播科技（如網路）對管制政策的影響時，便提出一個非傳統上全權由政府一手主導，而改由「政府」、「功能性社會」（functional society），以及具有共同文化、歷史的「社區」共同主導與彼此影響的共制架構（Rogerson & Thomas, 1998）。Albareda（2008）討論全球化對管制架構的改變時，認為企業為尋求利益極大化開始進行全球擴張，並在世界各地尋找最便宜的工資和社會與環境管制最沒有設限的國家。這些企業只對股東負責，卻未擔負其它非經濟的社會責任，無限制的擴張造成社會不平等（social inequality）以及資源的獨佔與破壞。在這樣的脈絡下，社會上許多公民團體開始要求這些手握大量資源與權力的企業必須擔負經濟責任

以外的社會責任，並面對他們所造成的負面結果。最後這樣的聲浪終於被政府及世界性的組織，如歐盟、聯合國，納入政策及規約的考量，形成一股政府、公民社會要求這些跨國公司履行「企業社會責任」(corporate social responsibility) (Albareda, 2008: 431-433)。

二、 共同管制原則與管制架構

「自律」和「共同管制」的區分，英國法律學者 Prosser (2008) 認為，在於後者強調管制者應扮演一個積極介入 (active-involvement) 的角色 (Prosser, 2008)。自律取徑強調的是「私有的自主性」(private autonomy)，透過業者自行規範而非政府的直接介入。經濟上的理由是透過市場的自行操作能夠達到有效的資源分配，促進經濟效益；反映在政治上也就希望減少政府管制的干預，一切交由市場決定。在此觀點下，自律的主要角色就並非是市場上的所有參與者，而僅限於媒體自身。據此，Prosser 提出自律的兩個缺陷：其一是自律在手段上往往是親近市場的 (market-friendly)，而容易有「企業聯合共謀」(cartel-like agreements)，集體的商業勢力反倒縮限部份市場自由開放的可能。另外一點則是自律業者往往以私利 (self-interest) 取代公共利益 (public interest)，並且邊緣化媒體業者認為不在自律範圍中的特定團體，如員工及消費者的利益 (Prosser, 2008: 102-103)。如台灣近年來不斷受到討論的新聞置入性行銷問題，根本問題便在於業者為了獲利而忽略自身應擔負的公共利益，放棄新聞專業與專業自主權，從上級指示到新聞從業人員進行「新聞專案」的製作，將商品訊息包裝為新聞後播送。

有鑑於此，在共同管制的架構中，原有的業者自律仍然保留，只要業者能做好自我監督仍可免於被政府干預。但是當市場失靈或是業者自律成效不彰時，為促進公共利益，政府仍可依法介入，這在社會責任論中便有「政府適時介入」的說法 (劉昌德，2007: 120-121)。但共同管制所強調的是一種更具有彈性 (flexibility) 的聰明管理：它同時接受政府單位、業者及市場上其它相關利益的

團體，如公民、消費者代表團體等各方的意見匯集（Prosser, 2008）。Albareda 便認為共同管制一種公部門與私部門的混合機制（hybrid mechanism），透過市場上所有利益相關者的參與，形成共同的社會責任，協助進一步做到「企業問責」（corporate accountability）（Albareda, 2008）。社會上每一個自願的參與者都有責任監督媒體的表現，政府居中的角色則是作為架構及平台的提供者：一方面訂出可行的法律架構鼓勵業者自律，必要時出面協調及處罰。另一方面引入公民團體的監督力量，擴大社會參與。

引進公民團體參與監督，就管制者來說，除了符合趨勢、有效節省管理成本以外。對閱聽人而言，也是一種「傳播權」（Communication right）的行使方式。Rogerson 等人（1998）認為在數位時代中，有別於政府機構，非政府單位（如公民團體）在管制功能上也具有不同的效力。公民團體一開始訴求的是道德與倫理的規範，最後會嘗試透過立法的政治過程來確立他們的主張（Rogerson, 1998: 432）。洪貞玲、劉昌德（2006）整理聯合國「世界傳播權論壇」（World Forum on Communication Rights）對於傳播權的討論，歸納出傳播權的四項基本原則，分別為：自由（freedom）、「包容」（inclusiveness）、「多樣」（diversity），以及「參與」（participation）。其中，參與原則便強調媒體除了是民眾參與的對象之外，也應受到民眾的監督。更應該將公民參與納入傳播政策的制定與執行過程中（洪貞玲、劉昌德，2006）。

在管制有了共同管制、公民參與的想法，如何在實際管制上引入公民參與監督？洪貞玲、劉昌德（2006）提出以公民團體主導組成「準官方的內容監督機制」。管制過程中必須透明與公平，在審查標準設定，也應納入「公民意見」（洪貞玲、劉昌德，2006: 45-46）。Prosser（2008）認為如須共同管制架構發揮其立意上的效率與成效，必須具備其 3 項要件：首先是「投入價值」（input value），指陳的是參與的價值（value of participation），主動參與管制的不應該只有媒體業者，更應該包括像是消費者團體，或是有事件有直接利益關係的社會團體；「輸出價值」（output value）強調管制過程與結果透明，必須對事件直接相關人與其它利益相

關人闡述決策理由；最後一項則是維持共同管制的獨立性，不僅要免於業者的影響，也要避免陷入「攫取」(regulatory capture)的困境。值得一提的是，這裡所謂的攫取不僅是指受規範的媒體產業，可能也會受到來自政府單位的壓力(Prosser, 2008: 103-104)。

但評估一項政策過程是否透明，在執行有其窒礙難行之處。英國傳播學者Freedman(2006)便指出執行透明原則時的三項難處：(1)首先是過多的諮詢團體(advisory groups)、回饋意見的管道(feedback loops)以及公聽會。採納公民意見雖然民主參與的重要特色，但對於管制者來說，面對來自各界如排山倒海般的眾多回應，而且不同意見間彼此可能相互衝突，該採納哪些意見反倒造成管制者的難題。(2)則是傳播政策的關鍵過程雖然需要公開，但實際最後決議的細節仍然含糊不清。意謂著雖然在過程中納入公民意見，但在最後決策時的細節及考量卻未必透明，這種情形容使得影響政策的透明度與降低公民參與的影響效力，使得公民參與徒然只具形式。(3)最後也是政策透明最大的威脅，在於管制者和業者私下鮮少曝光的互動關係。業者往往費盡心力和時間，投注大量金錢聘用遊說者，透過私下招待或贊助相關單位活動，使得管制者在政策的制定與執行偏向業者的利益而未能照顧公共利益(Freedman, 2006: 916-918)。

小結

回顧台灣電視媒體與廣告市場的發展、分析兩者的改變對於電視新聞產生的影響，援用國內外學者的觀點分析新聞置入性行銷所帶來的影響，結果發現有線電視市場開放以降，電視新聞頻道雖然自1993年後蓬勃發展，然而新聞品質卻日益低落；新聞置入性行銷的氾濫，代表的是新聞過於商品化，而無法擔負媒體原有監督的職責。透過管制影響評估以及共同管制的討論，得知政策制定過程理應具備的系統化步驟，如相關資料與意見蒐集、行政成本／效益評估、公民參與，以及政府資訊透明的意義與重要。據此，下一章將進入實際跨國個案分析，運用

RIA 以及共同管制之原理與架構，分析國內外案例。

第三章 他山之石：外國案例分析

為了能對台灣傳播內容監理機制提出具體的建議，本研究嘗試借鏡國外，期望透過國外案例分析，瞭解同樣面臨影音產業全球化浪潮下，當置入性行銷正如火如荼在各國發展時，各國的傳播內容監理政策是如何因應？本章節將討論各國傳播內容的監理現況，首先概述各國管制單位之介紹、內容管制之架構及相關法規，再以 RIA 模式、共同管制之原則分析其架構。以下闡述本研究分析原則與架構。

本研究以「透明程度」(level of transparency) 作為後續公民參與負面內容監理政策評估的主要原則。原因在於前述討論 RIA 特色及流程時曾提及，作為政策協調工具與協商過程之機制，資訊透明是開放公民參與的基礎要件。再者，討論共同管制時，Prosser (2008) 亦認為檢驗共同管制的流程時，資訊透明是為評估共同管制的抽象制度設計到實際執行時的一個重要指標。以本研究所關注之公民參與傳播負面內容機制而言，台灣或國外相關政策作為之資訊透明程度也將是社會大眾參與或瞭解傳播負面內容監理之政策內涵或管制規則的重要指標，故在後續章節中將以透明程度為基礎，針對我國及國外管制架構進行分析。

透過第一章研究問題的討論，本研究在分析流程部份有兩個焦點：首先是國內外如何因應新聞置入性行銷管制，管制政策上有何作為。第二則是以新聞置入性行銷管制為案例，檢視國內外共同管制的實際操作程序。本研究就第一個分析焦點採取第二章林桓所提及之 RIA 流程。考量到新聞置入性行銷管制關係到社會對於現有法制的需求或衝突所造成政策面臨的爭議點、管制措施期待達到的效果或作用以及與問題之間的關聯，並提出所擬定的可能各項措施，符合 RIA 執行的條件。再就林桓提出的 8 個步驟：首先交代管制背景，提出管制問題。再針對國內外希望有效管制新聞置入性行銷所做的調整，包括相關資料蒐集、蒐尋替代方案。接著是就調整架構所作的意見諮詢，包括政府舉行的公聽會，另外本研究也蒐集非政府公聽場合的社會意見回饋或建議（如 NGO 之聲明、研究報告）

以及政府對其的如何回應。接著評估分析各國修訂的法規或政策作為能否有效對應至第二章所述及的新聞置入性行銷的構成要件及市場環境。最後外是整體過程中的資訊公開程度。

同樣的分析架構也將運用至公民參與機制之管制架構分析。此外，進一步評估分析政策細節時，本研究另外援用前章節所提 Prosser (2008) 之研究中提到從委派的過程 (appointment procedure)、決策的過程 (decision-making procedure)、說明的責任 (duties to give reasons) 以及政府對於共同管制的措施有無完整的評估、且作為評估考量的資訊有無開放近用，作為 (Prosser, 2008: 104)。原因在於 Prosser 認為，由抽象原則 (如前章提審議式民主、傳播權之概念) 具體落實共同管制架構，資訊透明是其中重要的基本原則，再以此檢視政府管制上是否將公民參與納入治理的主體當中 (同上引)。本研究贊成 Prosser 的觀點，並嘗試就其所提出的檢驗模式作具體分析。據此，本研究在進行英美兩國以及台灣內容管制時，從監理流程、裁罰方式、公民參與，以及相關決策有無做到資訊公開；接著將側重與本研究所關心之新聞置入性行銷議題，以及各國相關規範及因應方式。最後融合外國經驗來幫助瞭解台灣的管制情況並提出具體建議。

第一節 英國傳播內容監理機制分析

一、英國傳播管制機關與內容管制架構

英國傳播主管機關為 Ofcom，依據英國「通訊管理局組織法」(Office of Communications Act 2002) 所設立的獨立機關，職掌握英國廣電、通訊及無線傳播。Ofcom 的經費是由政府定額補助 (grant-in-aid) 以及向受管制的廣電、通訊業者徵收費用。根據英國「通訊傳播法」(Communications Act 2003) 賦予 Ofcom 須善盡有關公民利益 (the interests of citizens) 的傳播事務，另一方面也要顧及消費者權益 (the interests of consumers)，適當的促進傳播市場競爭。延伸這兩個原則，傳播通訊法中便要求 Ofcom 有效運用頻譜資源、確保英國擁有廣泛的電

子通訊服務（如寬頻網路）、廣泛類型的高品質廣播電視節目、擁有多家不同的廣播電視經營業團體，以及讓人民免於內容題才所侵犯或傷害，或是保護人民免於受到廣播電視節目不平等的對待或侵犯到他們的隱私等¹⁴。Ofcom 除了直接管制行動外，也負責共同管制的政策籌劃與平台建置。如在一連串的公聽與討論後，於 2005 年 7 月協助創設「廣電訓練與技術協調處」(Broadcasting Training and Skills Regulator, BTSR)，協助業者自律。廣電訓練與技術協調處主要的媒體成員包括公共媒體 BBC、ITV 外，也有商營媒體如 BSKYB，負責每年評估各公司所提供的訓練品質、並將結果提供給成員參考。針對內容管制的部份，作為歐盟（European Union）的會員國之一，英國在內容管制，尤其是廣告與置入相關規範部份，受到歐盟相關政策指令的影響。因此在進入英國內容管制的討論之前，必須先扼要闡述歐盟相關政策。

歐盟各項政策中，與傳播內容最直接相關的可追溯自 1989 年「電視無疆界指令」(Television Without Frontiers Directive，以下簡稱 TWFD)。TWFD 制訂的主要目的是提倡透過不同傳播科技進行跨國界的刊播的傳送自由，到 2007 年修訂加入置入性行銷管制的規定（蘇蘅、陳炳宏、張卿卿、陳憶寧，2007：39）。TWFD 提供成員國政策架構，再由各國調整轉換為各自國內的政策法令，這些政策原則包括：

1. 保留時間給「歐洲作品」(European works)
2. 須保留一定比例刊播獨立製作人 (independent producers) 的作品
3. 區分節目中的廣告及贊助 (the separation of advertising and sponsorship)
4. 包含在節目播放中間及整體廣告時間的電視廣告類型

(Higham, 2005: 421)

¹⁴參見 Ofcom 單位簡介網頁：<http://www.ofcom.org.uk/consumeradvice/guide/#aboutus>，最後存取時間：2009/8/8

再來看英國的內容管制架構，主要包含三個核心：首先是控制有害內容，並採取措施維護公正無私的新聞與時事報導。第二提倡「優質內容」，第三是透過數位化無線電視的發展，提高觀眾的收視選擇（馮建三、翁秀琪、羅世宏、魏玓、程宗明，2008：56）。進一步檢視英國通訊傳播法，第 319 條闡述 Ofcom 制訂節目內容標準，條文指出制訂這些標準的目的在於：

1. 保護未滿 18 歲之未成年人
2. 廣播電視提供的服務不應包含鼓勵犯罪、或導致失序的題材
3. 廣播與電視提供的新聞應當公平公正（impartiality）
4. 廣播與電視提供的新聞應當正確無誤（accuracy）
5. 宗教節目應賦予適當程度的責任
6. 這些運用至廣播電視節目內容的準則為的是提供公眾適當的保護，使其免於攻擊性或有害的節目內容
7. 第 312 條所規範違反政治廣告禁令者，不包括廣播電視服務¹⁵

具體管制上，現行英國傳播內容管制規定主要見於 2008 年 10 月頒布的「廣播電視法」（Broadcasting Code），廣電法各分項內容主要回應通傳播法第 319 條的節目標準。此外，第九、第十章規範商業贊助及商業廣告參考（commercial reference）與其它商業媒體事務，主要針對置入性行銷或者像民眾參加真人實境節目撥打付費電話／簡訊（premium rate numbers）的管制¹⁶。廣告的部份則另設專門規範，下一小節將討論之。

管制執行部份，Ofcom 組織下則設有「內容委員會」（Content Board），負責管理透過電子訊號傳送或播放的內容。此外，在傳播通訊法中也要求內容委員會也需增進公眾對於電子媒體所刊播內容的理解與警覺（Higham, 2005: 430-431）。

¹⁵ 參見英國通傳法，網頁：http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2003/ukpga_20030021_en_29，最後存取時間：2009/8/14

¹⁶ 可參照英國廣電法網頁：<http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/>，最後存取時間：2009/8/30

在 Ofcom 的內容委員會網站，敘述其角色與功能時便開宗明義的提到，其衡量原則是以公民利益凌駕於消費者利益，並專注在競爭與市場力量所無法達成的那些公共利益面向上¹⁷。內容委員會成員共有 12 名，其中 4 名代表 Ofcom，其餘則是於英國國內聘請媒體相關領域的專門人士兼任內容委員會的委員職務。內容委員會的主要業務有三類，或稱「三層級的管制取徑」(the three-tier approach)：最基本的是負面內容的管制，如侵範人權或是報導不公正等。第二層則關心英國本國或歐盟成員國自製節目的比例數量。最後一類是對於「公共服務廣電業者」(public service broadcasters)提供的內容，所謂「公共服務廣電」則是特別針對執有第三、第四、第五頻道經營執照的獨立電視台 (Independent TV, ITV)、第四頻道 (Channel 4)，以及第五頻道 (Channel 5)¹⁸。

除了內容委員會，Ofcom 相關內容管制單位還有「內容裁罰委員會」(Content Sanction Committee)、「公平報導委員會」(Fairness Committee) 以及「消費者委員會」(Consumer Panel)。內容裁罰委員會是由內容委員會所主持，負責受理民眾申訴後對於被檢舉的內容展開調查，裁罰手段除了罰款以外，嚴重者甚至可以撤除頻道執照。公平報導委員會則專司負責受理公平性及隱私的相關申訴。消費者委員會則是代表消費者，範圍包含有城鄉民眾、弱勢團體等，並定期向 Ofcom 提出政策建言 (洪貞玲、劉昌德，2006)。

二、 英國廣播電視廣告與置入性行銷管制

(一)、 英國廣告管制

前述提到英國傳播內容管制受到歐盟相關政策的影響，同樣在討論英國廣告與商品置入管制前也需要先行闡述歐盟相關政策。TWFD 在廣告的部份，制定廣

¹⁷ 參見 Ofcom 功能說明網頁：http://www.ofcom.org.uk/about/csg/ocb/functions_role/，最後存取時間：2009/8/8

¹⁸ 參照內容委員會功能與角色介紹網頁，網址：http://www.ofcom.org.uk/about/csg/ocb/functions_role/，最後存取時間：2009/8/14

告頻率 (frequency of advertising) 與廣告總量 (maximum amount of advertising spots) 的規範。前者在第 11 條中有所謂的「20 分鐘規則」(20-minute rule)，是指節目的第一次內部破口之後，接下來的內部破口之間必須間隔至少 20 分鐘，特殊節目如兒童、宗教節目則另行規定 (article 11, TWFD；轉引自 Harrison & Woods, 2007: 199-201)。廣告總量的部份，TWFD 第 18 條規定除了電視購物頻道以外，一般廣告時段不得超過節目播出時間的 20%，不得超過每日刊播時間的 15% (同上引)。

2007 年 12 月 18 日，歐盟推出「視聽媒體服務指令」(Audiovisual Media Service Directive，以下簡稱 AVMSD)，作為新的廣電管制架構。受到來自部份國家 (英國、荷蘭、德國)、業者及其雇用的遊說團體的強力影響，歐盟在 AVMSD 中傾向採用新自由主義經濟學 (neoliberal economics) 的觀點，包括解禁、私有機制等概念 (Williams, 2007: 37-38)。過去有關電視節目、廣告的規定，在 AVMSD 都走向放寬或廢除。例如過去 TWFD 規定節目與贊助應明顯區分 (即禁止置入性行銷)，AVMSD 則規定除了新聞時事節目以外，允許其它節目做置入性行銷。前述的廣告總量限制，AVMSD 提到有鑑於新傳播科技的發展，閱聽人一來擁有更多的選擇，又能夠運用數位影像錄影設備 (digital personal video recorders) 避開廣告，認為每小時的廣告上限重於每日廣告時數上限，並建議成員可廢止一些廣告數量限制的規定，僅保留第 11 條內部破口廣告的規定，電影以及新聞節目每一段落廣告間隔時間為 30 分鐘¹⁹。

回頭來看，英國廣告管制的重點在於避免媒體刊播可能誤導、傷害及侵犯閱聽人的廣告內容，以及避免廣告影響編輯獨立性等²⁰。英國的廣告管制設有「廣播電視廣告法」(Broadcasting Advertising Code) 專門規範。其中又可針對廣播與電視再作細分，廣播有「廣播廣告標準法」(Radio Advertising Standards Code)；

¹⁹可參照 AVMSD L article 11(2)：

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007L0065:EN:NOT>，最後存取時間：2009/8/29

²⁰ 參照法規說明網址：http://www.asa.org.uk/asa/codes/tv_code/tv_codes/Introduction.htm，最後存取時間：2009/8/31

電視廣告的規範較多、也較為複雜，分為「電視廣告標準規範」(TV Advertising Standards Code)、「廣告指南備忘」(Advertising Guidance Notes)、「電視廣告編排規定」(Rules on the scheduling of television advertisements)、「文字服務規範」(Code for Text Service)，以及「互動電視指南」等次項規範。管制執行主要由 Ofcom 以及廣告標準局 (Advertising Standards Authority，以下簡稱 ASA) 負責不同的部份。ASA 是由業者組成的自律組織，負責英國廣告、促銷以及直銷內容的管制²¹。管制分工上，ASA 專司平面媒體（報紙、雜誌）廣告、廣電媒體的一般廣告（不包含商業贊助管制）、電視購物頻道、海報傳單、電影院廣告、網路與電子郵件廣告等等；Ofcom 在廣電媒體的廣告管制則負責商業贊助以及政治廣告的部份。

（二）、 英國置入性行銷管制

1. 歐盟與英國當地管制發展趨勢

置入性行銷是 AVMSD 中備受爭議的議題，其中是否開放置入性行銷，以及對於外國影視產品是否採取「來源國原則」(country of origin principle) 進行管制更是其中討論的重點。因為過去 TWFD 中強調廣告應該要能可供辨識、並且要能和其它節目作到確切的區分。但有專家及產業觀察者質疑這項規定的正當性，並認為在廣告及傳媒市場的改變下，廣播業者不應為其進口的外國節目擔負生產責任 (European Commission, 2005: 4)。在一次的諮詢會議中，廣告與媒體業者認為在現今的趨勢下，節目與廣告分離原則應縮減為一個基本準則 (essential criterion)，作為觀眾能夠區分的方法即可；消費者團體則持較謹慎、保留的態度，並特別關注可能規避掉保護公眾健康安全的規定（同上引）。然而，英國傳播學者 Williams 的研究發現，AVMSD 在制定有關置入性行銷管制的過程中，相較於其它社會團體，媒體與廣告業者及相關利益團體在政策辯論及其影響中展現出

²¹ 參照 ASA 網址：http://www.asa.org.uk/asa/about/short_guide/，最後存取時間：2009/8/19

權力與影響力明顯不對等的情况。他舉例，歐洲消費者聯盟（European Consumers' Organisation）、歐洲劇本作家聯盟（Federation of Scriptwriters in Europe）等多個社會團體及歐洲媒體工會都曾向歐洲委員會（European Commission）發動遊說，當時美西編劇協會（Screenwriters Guild of America, West）主席 Patrick Verrone 更拜訪委員會，對於置入性行銷損害美國編劇者的創意向委員會提出警訊（Williams, 2007: 39）。但這些意見都不及像世界廣告聯盟（World Federation of Advertisers）、歐洲商業電視協會（Association of Commercial Television in Europe）一類的產業組織及其雇用的遊說團的影響力，他們在政策制定的各個階段投入大量人力及資源去做追蹤及回應，並積極遊說其它歐盟成員國贊成鬆綁。最明顯的在歐洲議會針對 AVMSD 進行一讀前夕，包含新聞國際集團（News International）、路透（Reuters）、貝塔斯曼（Bertelsmann）、英國電信（BT）等 53 家橫跨歐洲廣電、唱片、通訊產業業者聯合署名向歐盟成員國傳遞一則簡單的訊息：「不要投票贊成任何破壞來源國原則的修正案」。最後議會決議放寬廣告規範，並允許新聞、兒童節目以外節目做置入性行銷，來源國管制原則也再一次獲得確認（同上引：40）。

檢視英國置入性行銷管制：有鑑於媒體與廣告環境的改變，置入性行銷作為傳統廣電媒體新的獲利來源；同時，因為由美國進口的電影、影集中便含有不少置入性行銷的緣故，閱聽人已漸漸知曉置入性行銷的運作；於是，Ofcom 於 2005 年底以置入性行銷為主題召開公聽會，聽取社會各界意見。業界包括廣電媒體、廣告業及廣告主都傾向解除置入性行銷的禁令。媒體業者坦承採用置入性行銷將會影響部份節目，認為過度採用反倒可能傷及頻道品牌，操作不當更可能流失觀眾，進而影響一般電視廣告（spot advertising）的收入；但他們強調，置入性行銷對其業務將有適度的貢獻，以現行實務來看，媒體業者評估較可行的節目置入類型包括運動、現代劇與肥皂劇（contemporary drama/ soaps）、娛樂節目、遊戲競賽節目（game shows），以及雜誌節目（magazine program）等（Ofcom, 2005: 26）。此外，富有經驗的廣告主認為，外國品牌置入於美國節目中，透過進口在

英國播出，這些品牌可以從中獲益，但英國國內的生產部門也因此蒙受損失（同上引）。

對第一線的媒體工作者，尤其是獨立的節目製作人來說，多數認為應就收入拆帳的問題和媒體頻道業者協商（部份製作人認為這部份頻道業者較佔上風）。部份製作人認為，應該就節目腳本需要去尋找贊助廠商，而非以預先準備好的、也付費的品牌去配合做置入。也有製作人認為，廣告介入節目會影響編輯的完整性（editorial integrity）、增加生產過程的行政負擔並帶來過度的壓力（同上引：27）。從實際執行的製作單位意見看來，英國多數獨立製作人承認置入性行銷將會是未來廣電媒體重要的收入來源，他們擔憂的是置入所得的收入如何分配的問題，但也有製作人擔心置入性行銷將影響節目完整性與編輯自主權。

2. 英國（新聞）置入性行銷管制規範

了解前述的各方意見後，具體檢視英國置入性行銷規範。前一節提到英國廣電法第 9、第 10 章主要針對置入性行銷及其它商業媒體活動的管制。這兩章的管制原則都是為了「維護編輯獨立」（editorial independence）和「區分節目與廣告內容」。其中，第 9 章主要針對節目贊助的管制，第 1 條開宗明義指出「電視新聞與時事節目（news and current affairs programmes）不可接受贊助」。其它可接受贊助節目中，廣電法第 9 章第 6 條規定受必須於節目一開始或結束時明示贊助廠商的名稱或商標、第 7 條強調贊助商與受贊助頻道或節目間的關係必須透明（transparency）²²。

第 10 章針對商業廣告參考及其它相關事務，其中第 1 條便提到「廣電業者必須維持編輯掌控的獨立性凌駕於節目內容之上」，第 2 條則要求業者所提供的服務中，廣告與節目元素必須保持區分。第 5 條規定禁止置入性行銷，但下列兩種情況不會被認為是置入性行銷：

²² 參照 The Ofcom Broadcasting Code Sec. 9.1, 9.6, 9.7，網址 <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/>，最後存取時間：2009/9/2

- (1) 所涉及的产品或服务是免费取得，或是以小于全额的费用（no, or less than full, cost）取得，並於節目中聲明（justified editorially）。受贊助節目應於節目最後附上一份扼要的文字聲明稿，列出這些產品與服務的提供者。這項規定只有在產品特性（the identity of product）不與節目內容相背離的條件下成立。
- (2) 就電視而言，出現於節目中之商品或服务取自於英國以外以及院線電影，這兩者皆不受 Ofcom 廣電管制，包含播送直接受益於該項協議的節目或電影²³。（For television, arrangements covering the inclusion of products or services in a programme acquired from outside the UK and films made for cinema provided that no broadcaster regulated by Ofcom and involved in the broadcast of that programme or film directly benefits from the arrangement）

此外，第 8 條允許節目相關器材道具（programme-related material）可接受贊助，但需交代贊助道具與材料的取得方式以及廠商等細節²⁴。

以置入性行銷管制為主的英國，進入審核流程，便開始進行「對價關係」的實質調查。以最近英國商業電視 Life TV Media 的判決為例，調查其節目 *Britain's Best Breaks* 是否有接受廠商置入為未將資訊公開時，Ofcom 的作法除了要求業者答辯外以及調閱相關節目影像之外，也積極偵察有無對價關係，包括打電話向節目出現的廠商求証是否有出資、其官網上相關資料是否有互相搭配之情形等等。最後在出資廠商承認有付費在節目中露出，以及商業資訊有相互搭配宣傳的情況下，Ofcom 判定 Life TV Media 違反節目不得置入性行銷之規定，罰金 10 萬英鎊²⁵。

²³ The Ofcom Broadcasting Code Sec. 10.5

²⁴ The Ofcom Broadcasting Code Sec. 10.8

²⁵ Life TV Media 判決全文可參照 Ofcom 網站，網址：
http://www.ofcom.org.uk/tv/obb/ocsc_adjud/lifetv0407.pdf，最後取存時間：2009/11/20

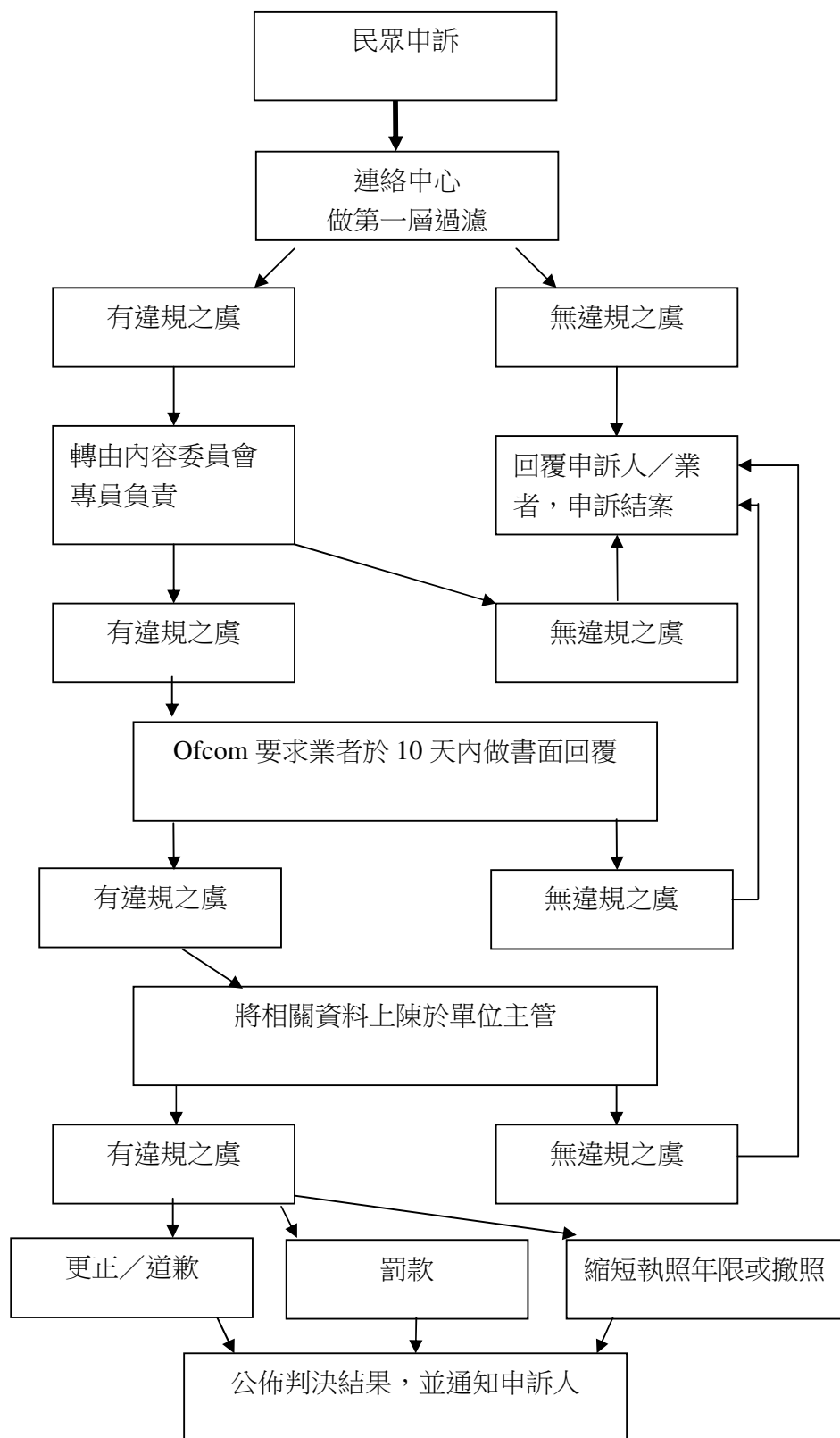
由上可知，在歐盟的管制架構下，英國廣告及置入性行銷管制亦逐漸放寬。不過並非全然的開放，在開放的節目類型上，新聞與時事節目在英國向來重視報導內容正確、不偏倚的管制原則下仍然不允許置入性行銷。而其它類型的節目雖然可接受商業贊助或是提供道具，但需要明示贊助廠商名稱或是商標。比較特別的是進口外國節目（如影集或電影）中有置入性行銷的處理方式。在 AVMSD 的來源國原則下，英國現行也採取不作為的管制方式。但即便如此，過去的研究顯示，Ofcom 對於節目與廣告內容區分的管制仍然相當嚴格，即便未能「完全杜絕，但如果查證屬實，則會遭受相當嚴厲核處」（馮建三等，2008；蘇蘅等，2007）。下一小節將討論英國內容監理流程。

三、 英國民眾參與傳播內容管制

英國通傳法第 325 條規定 Ofcom 負責管理持有廣電執照者所提供的每一個節目服務，管制作為除了前述提到 319 條的節目標準外，另一項便要求 Ofcom 建立一套處理並解決民眾申訴的流程，以遵守並維持所建立的節目標準²⁶。民眾申訴也是 Ofcom 管制違規傳播內容案件的主要來源。前述的內容委員會及該委員會底下的內容裁罰委員會便是負責違規內容的調查與裁處。以下將其流程分為申訴類型、申訴評估（assessment of complaints）、申訴調查，以及裁罰方式分述之。

表 4：英國傳播內容申訴流程

²⁶ 參照英國通傳法第 325 條，網址 http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2003/ukpga_20030021_en_30，最後存取時間：2009/9/6



資料來源：Ofcom “Guidelines for the handling of standards complaints and case”，表格為本研究整理繪製。

首先，Ofcom 與 ASA 皆可接受民眾申訴。Ofcom 提供不同申訴管道，除了提供電話及信箱供民眾申訴外，也提供網路線上申訴的服務。申訴的類型，透過線上申訴項目表可知電視／廣播節目的檢舉項目分為：「特定節目」、「字幕／符號或是聲音上的描述」、「節目排程」、「記者騷擾」，以及未包含在上述的其它項目。Ofcom 網站提供申訴指南，說明申訴的標準流程與處理方式，當中提到：Ofcom 本身不會事先干預節目內容，如果是對尚未播出節目有意見，Ofcom 會建議民眾先直接向媒體公司反應。但如果申訴者能舉證說明節目確實有問題有待業者說明時，Ofcom 會開始進行調查²⁷。

廣告內容的部份，除了置入性行銷可以直接檢舉外，其餘的則會轉由 ASA 處理。申訴案件要求檢舉人填寫姓名、連絡電話、住址、郵遞區號等資訊以示負責。此外，Ofcom 也會告知檢舉人檢舉須注意的事項，如要求確認是否為本人檢舉或代替他人檢舉、無線、衛星和有線廣的受理期限不同，申訴亦有合理的節目追溯期限，以電視媒體來說，無線電視 90 天，衛星及有線電視則為 60 天、以及其它像是否接受 Ofcom 正式調查以外適當的解決方案，像是業者道歉或更正等等。

申訴評估是指管制機關判斷是否需要進一步深入調查。Ofcom 設有連絡中心（Contact Centre）負責受理申訴，無論申訴案件最後有無繼續深入調查，連絡中心都會回覆通知。Ofcom 定期整理申訴案件，並公佈被民眾透過正式申訴管道檢舉次數達 10 次以上的節目，並針對其中可能觸犯廣電法的節目進行調查²⁸。若判定無違規之虞，連絡中心將回覆申訴人告知結果。但 Ofcom 網頁中並未進一步說明判斷的標準和原因。

進入申訴調查階段，案件轉由內容委員會專員負責，調查同時也透過內部會

²⁷ 參照 Ofcom *Guidelines for the handling of standards complaints and cases*, p. 2 網址 <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/guidance/standards/standards.pdf>，最後存取時間：2009/9/6

最後存取時間：2009/9/6

²⁸ 參照 Ofcom 閱聽人申訴說明，網頁 <http://www.ofcom.org.uk/media/features/audcomps>，最後存取時間：2009/9/7

議討論。必要時，Ofcom 會要求業者提供節目或廣告影片拷貝，這階段業者尚不需要回應說明。透過內部會議討論，如果判斷沒有違規，會將結果告知業者與申訴人。若判定有的話，Ofcom 將通知業者，對其說明事件及所觸犯的法規，並要求業者必須於 10 天內做書面回覆。此外，申訴人可以要求 Ofcom 提供業者的書面回應，Ofcom 則有權移除回覆內容中機密、敏感市場（market sensitive），及具有法律優先權的部份。

業者於指定時間內回覆意見後，Ofcom 內部會議再作討論。若採信業者的說法，認為沒有違規之虞，便將討論結果通知申訴人與業者。若仍然認為有觸法嫌疑，專員則會將相關資料（如申訴原文、影帶拷貝、業者回覆）上陳至單位主管。主管根據之前的資料判斷，如果認為沒有違法，同樣轉由專員通知申訴人及業者。若有，但不至於到正式裁罰動作者，如要求媒體道歉或更正。Ofcom 會將結果公佈在網頁的廣電公告區（the Broadcasting Bulletin），同時通知申訴人判決結果。在判決公佈前，業者有機會說明其過失、錯誤，並納入判決書中。Ofcom 表示，這種情況只可能在業者願意立即採取適當的行動來補救時才能如此²⁹。相對如果上陳至單位主管時，最後決定採取正式行動時，Ofcom 會先告知業者內容裁罰的概要程序，再以其違規的頻率、是否蓄意、以及嚴重程度來定判罰輕重。

Ofcom 的裁罰方式，前一段落有約略提到，大致分為「更正／道歉」（correction/ apology）、「罰款」（financial penalty）以及「縮短執照持有年限／撤照」（shortening/ revocation of a licence）。而最後確定的判決全文會全部上網公開。判決書中除了判決結果、所依據的法律外，也會說明事件始末、調查過程、以及裁罰程度輕重的考量因素，判決書末也會附上參與此次調查的委員名單以示負責。至 2005 年底，Ofcom 正式裁罰總計 10 次；其中，英國商業電視 Auctionworld 更因多次違反廣告標準，在 Ofcom 多次警告與罰款後，2004 年底宣布撤銷其執照（Feintuck & Varney, 2006: 190）。英國傳播學者 Feintuck 和 Varney 認為，相較於從前多頭馬車管制的時代，Ofcom 較致力於公民參與；就管制而言，即便 Ofcom

²⁹參照 Ofcom *Guidelines for the handling of standards complaints and cases*, p. 3

有時有一些家長式作風（paternalistic），但管制仍算合理，並認為 Ofcom 的申訴處理系統比起過去有明顯的進步（同上引：190-191）。

小結英國的傳播內容監理機制可知，歐盟及英國本身目前對於置入性行銷採取部份容許，並對於外來影音產品做置入性行銷採取不作為的管制原則。但英國國內對於傳播內容（尤其是新聞）仍有嚴格的規定。Ofcom 的傳播內容監理中，可看出英國具體落實共同管制的原則：強化業者自律及引入公民參與，政府從而轉為制度的規劃者和適時的出面調節與直接管制。因應廣告技術的變革以及美國影視產品進口等影響下，英國在政策調整過程中，也符合前述 RIA 的原則，尤其在相關資料蒐集與意見諮詢部份。在申訴處理也能照應業者與申訴人的權利，做到適度的資訊公開，下一小節將嘗試瞭解媒體環境迥異於英國的美國如何因應新聞置入性行銷。

第二節 美國傳播內容監理機制分析

一、 傳播主管機關與內容管制架構

美國傳播主管機關為 FCC，係根據 1934 年美國「傳播法案」（U.S Communication Act）設立，負責管理美國境內與國際的傳播事務，範疇包括廣播、電視、衛星等有線或無線傳播管制。FCC 設立的宗旨，根據 47 U.S.C.A. § 151 條文所述，在於：

基於國防、促進生命安全、以及有線、無線傳播之財產價值，管理州際及國外有線及無線傳播事業，盡可能使全美人民能夠在不因種族、膚色、宗教、出身（national origin）因素受到歧視，皆能以足夠的設備與合理的收費得到迅速而有效率的全國性、全球性有線、無線通訊傳播服務。

（轉引自 Carter, Dee& Zuckman, 2007: 461-462）

不同於英國 Ofcom 管理原則上強調保護閱聽人免於有害內容或遭受不平等對待——強調保護，並將其與業者分開處理的方式（邱家宜，2006）；FCC 則是傾向教育或告知消費者電訊傳播有哪些商品和服務，透過他們的意見來協助導引委員會的運作，也與產業及其它聯邦或地方政府部門協調，一起共同服務公共利益³⁰。FCC 運作採合議制，由 5 位委員合組委員會，委員係由總統提名、經國會同意後任命，委員會主席也由總統指定。委員任期 5 年且委員彼此任期相錯，委員中屬同一黨派不得超過 3 人，同時委員不得與管制相關商業機制有任何經濟關係。組織架構部份，FCC 設有 7 處 10 室³¹，負責通訊傳播相關業務，其中較為重要的業務為大眾媒體、線纜服務（cable service）、必載（common carrier）、私有無線廣播電視（Carter et al., 2007; 馮建三等，2008）。

內容管制的部份，47 U.S.C. § 326 中雖然禁止 FCC 事先審查廣播電視內容，但 FCC 對於部份類型的節目內容仍有管制，主要的項目包括有：政治性的廣播電視節目、猥褻下流或賭博性節目、反賄賂及反插播法令（anti-payola and anti-plugola statutes）、兒童節目、以及一些例如在闔家收視時間播出性刺激的節目，或是歌詞寫有違禁藥品等爭議事件時 FCC 所作的一些零星且模糊的管制（Carter et al., 2007: 525）。政治性廣播電視節目主要針對競選公職候選人近用媒體之相關規範，如 47 U.S.C. § 315 提到：「任何廣播電視執照持有者應允許任何一位合法參選公職之候選人使用廣播電視的機會；同時，也應提供相同使用該廣

³⁰參照 Ofcom 以及 FCC 對於各自所扮演角色的說明，Ofcom：<http://www.ofcom.org.uk/about/sdrp/>；FCC：<http://www.fcc.gov/aboutus.html>

³¹ FCC 完整的組織架構包括有：消費者暨政府事務處（Consumer & Governmental Affairs Bureau）、執行處（Enforcement Bureau）、國際處（International Bureau）、媒體處（Media Bureau）、無線通訊處（Wireless Telecommunications Bureau）、公眾安全暨國土安全處（Public Safety and Homeland Security Bureau）、有線競爭處（Wireline Competition Bureau）等 7 處；以及行政法官辦公室（Office of Administrative Law Judges）、通訊傳播商業機會辦公室（Office of Communications Business Opportunities）、工程技術辦公室（Office of Engineering And Technology）、總法律顧問辦公室（Office of The General Counsel）、監察長辦公室（Office of Inspector General）、立法事務辦公室（Office of Legislative Affairs）、常務董事辦公室（Office of The Managing Director）、媒體關係辦公室（Office of Media Relations）、策略規劃及政策分析辦公室（Office of Strategic Planning & Policy Analysis）、以及工作場所多樣性辦公室（Office of Work Place Diversity）等 10 室。詳細處室工作職掌可參考 FCC 官網各處室介紹以及馮建三等人（2008）之研究，頁 23-24。

播電視臺的機會給其它所有競選相同職務之候選人」。猥褻下流或賭博性的管制雖然未包含於 1934 年的傳播法案，但於美國犯罪條例（The Criminal Code of the United States）中規定禁止散佈猥褻內容以及有關獎券、賭博相關資訊（18 U.S.C. §1464 & 1304），FCC 便循此制定相關管制規範。兒童節目的部份，1990 年美國國會制定「兒童電視法案」（the Children's Television Act of 1990），規定兒童節目的廣告時間：平日每小時不超過 12 分鐘、週末每小時不得超過 10.5 分鐘。1996 年通訊傳播法案（the Telecommunications Act of 1996）中允許家長安裝 V 晶片（V-chip）過濾並阻擋不宜兒童觀賞的節目。但因可能與憲法第一修正案牴觸、以及實際執行過濾的電腦運算技術困難而未果，但 FCC 仍戮力要求媒體落實節目分級。正由於這些節目已超出第一修正案對媒體表意的保護範圍，或牽涉到廣大公民／消費者權益，FCC 仍有權管制。如針對 2004 年 2 月 1 日，美國三大廣播電視公司之一 CBS 轉播全美超級盃比賽盛事時，歌星 Janet Jackson 露乳事件，FCC 事後便開出 55 萬美金罰款，同年 CBS 的熱門影集 Without a Trace（中譯：失蹤現場）也因涉及多次色情場露出所並播出處裸露畫面而受到 FCC 處以 360 萬美金的天價罰款（轉引自 Carter et al., 2007: 562）。

二、 美國廣播電視廣告以及新聞置入性行銷管制

1. 美國商業言論發展

美國對於廣告的管制主要涉及商業言論（commercial speech）保障的議題。1976 年以前，美國國內咸認為商業言論不為憲法第一修正案所保護，但在 1976 年 *Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council, Inc.* 的案子中，對於藥局可否刊登需開處方箋才能販售之藥品的價格廣告，美國法院採取絕對主義式（absolutist approach）的觀點，首度將商業言論納入憲法第一修正案的保護之下（Carter et al., 2007: 425）。而到了 1980 的 *Central Hudson Gas & Electric Co. v. Public Service Commission of New York*，當時紐約州政府因考量冬日

可能供電不足便禁止當時具有獨佔性質的 Central Hudson Gas & Electric 公司刊登任何刺激民眾使用電力的廣告。法院最後運用 4 項準則判決紐約州政府敗訴。這 4 項原則分別為：

- (1) 廣告內容是否真實、是否有誤導之嫌？所宣傳的是否為合法的產品或服務？
- (2) 採取該管制時，所主張的政府利益是否具體（substantial）？
- (3) 管制措施是否對所主張的政府利益有直接的助益？
- (4) 政府所採行的管制是否必要，是否有其它限制更少但也能達到相同目的的管制措施？

Central Hudson 案對於美國商業言論的發展影響甚大，後來相關案件都會援用這 4 個標準，更將其稱為 **Central Hudson Test**，用以檢驗國家管制與言論自由的平衡。財團法人資訊工業策進會法律研究員宋佩珊認為，**Central Hudson Test** 是法院為個人表意和集體利益之間取出一條「中庸之道」，也就是將商業性言論視為一種「社會需要」，並可與其它社會需要作一平衡（宋佩珊，2007：181）。這也關係到另一個相關的聯邦單位，除了前述提到的負責管制反賄賂的 FCC 外，另一個則是 FTC（Federal Trade Commission）。

FTC 設立於 1914 年，共有 5 位委員，經總統提命，參議院同議任命之，每位委員任期 7 年。其設立宗旨在於「促進市場競爭，並保護社會大眾免於不公平或不實的商品廣告或行銷手法」。話雖如此，美國傳播史學者 Gower 研究認為 FTC 從過去到現在執行上，重視不實廣告的程度甚於不公平競爭（Gower, 2007: 157）。FTC 對於不實廣告的定義，有三個重要的判定元素：首先，廣告或其它行銷活動所再現、或是所呈現的資訊有缺漏（omission）、或具體施行將可能誤導消費者。其次，這些廣告可能誤導的對象必須是理性消費者（reasonable consumer）。最後，錯誤資訊必須是「具體的」（material），如宣稱「使用 XX 電

信，每個月可省 35% 話費」等等。鑑於將置入性行銷也視為是一種廣告，並認為這有欺瞞消費者的嫌疑，美國非營利組織 Commercial Alert 於 2003 年向 FTC 與 FCC 建議正式調查廣播電視節目中的置入性行銷。FTC 於 2005 年 2 月回覆 Commercial Alert 時表示，由於未能證明置入性行銷會使消費者對贊助商產品更加信任、或能客觀陳述置入商品屬性，因此 FTC 將不會主動調查³²。

2. 置入性行銷相關管制

前述提到 FCC 對於傳播內容的管制，其中一項反賄賂便與廣告和置入性行銷管制有關。所謂「賄賂」(payola)，是指廣播電視節目接受廠商贊助製作節目，卻沒有揭露相關交易資訊讓閱聽人知道³³。美國國會及 FCC 皆認為廣播電視不應為「隱藏的說服者」(hidden persuaders)所用，規定任何廣播電視營運執照持有人接受廠商贊助，無論是現金或是任何具有價值的報酬，如接受商品作為節目道具或場景的一部份等，都需明示贊助廠商(sponsorship identification)。(47 U.S.C. § 317, 508 & 47 C.F.R. § 73.1212)基本上，這些規定都是基於認為社會大眾有權利知道是誰於何時在對自己進行宣傳與說服(Kielbowicz & Lawson, 2004: 332)。

美國對於明示贊助廠商的規定最早可溯源到 1912 的報紙廣告法案(Newspaper Publicity Act of 1912)，當時規定出版業者需在任何讀者可能誤認為廣告的內容都須標註。廣播電視節目的部份，則可追溯至 1927 年的美國廣播法案(Radio Act of 1927)，依循平面媒體的經驗，也要求接受廠商贊助廣播節目需告知聽眾，同時廣播業者的自律組織「國家廣播人協會」(National Association of Broadcasters, NAB)也於內部的自律規約(The Code of Ethics)中建議成員應嚴格遵守廣播法案的規定，不應該刊播猥褻、不實、欺騙性(fraudulent)的內容(Kielbowicz & Lawson, 2004: 335)。但沒不久，為了追求更直接的利潤，許多電台開始直接販賣節目時段做商品置入，或是直接讓廠商參與節目製作，如前一章

³²參照 FTC 回覆全文 <http://www.commercialalert.org/FTCletter2.10.05.pdf>，最後存取時間：2009/7/24

³³相關規定及說明可見 FCC 執行處網頁說明：<http://www.fcc.gov/eb/broadcast/sponsid.html>，最後存取時間：2009/7/25

節討論置入性行銷興起時提到，美國廣播到了 1930 年代，產品置入或是廠商參與製作的比例超過一半。氾濫的情況，就連當時的 FCC 主席 James L. Fly 某個晚上收聽廣播新聞節目後表示：「他（指該節目）不是在播報世界新聞或給予相關評論，而比較像替那些公司向你叫賣一樣。」（同上引：339）延續到 1950 及 1960 年代，發生電視猜謎節目做產品置入的醜聞。當時 CBS 電視網中著名的電視猜謎節目 *The \$64,000 Question* 接受百貨公司 1 萬美元的贊助費，並派一名百貨公司的員工假冒參賽，並於節目過程中提及百貨公司名稱，而被認為是節目造假以及不公平競爭（同上引：352）。

而今面對置入性行銷過於氾濫的問題，前述提到 2003 年 Commercial Alert 曾建議 FTC 與 FCC 正視置入性行銷問題，2005 年 FTC 正式回函表示將不主動調查媒體置入性行銷。同年，FCC 委員 Jonathan Adelstein 接受華爾街日報（*The Wall street Journal*）專訪時表示媒體應揭露受贊助的節目，並表 FCC 將會執行相關法律。2007 年 9 月，當時的 FCC 主席 Kevin Martin 曾一度嘗試針對置入性行銷作「管理規則提案公告」（notice of proposed rule making，以下簡稱 NPRM），並於同年 12 月在委員會議中建議納入下次議程中討論而引發許多社會關注。所謂 NPRM 是指委員會就一段範疇的議題進行討論，並就這些議題的討論結果決定是否修改、刪減或是制定新的規範或政策（Napoli, 2000；邊明道、陳心懿譯，2005：304-306）。然而，就在該次委員會議結束後幾天，美國廣告代理商協會（The American Association of Advertising Agencies, AAAA）以及美國廣告聯盟（The American Advertising Federation, AAF）致信 Kevin Martin 要求降低調查層級，由 NPRM 降為只調查而不作法規修訂的「調查公告」（Notice of Inquiry, NOI）。最後，FCC 將置入性行銷從該次會議的討論議題移除。但就在 2008 年 6 月，包含 Commercial Alert 在內的 23 個社會團體再次聯合向 FCC 建議對置入性行銷採取 NPRM，一個禮拜後 FCC 也回應表示，將正式調查廣播電視置入性行銷情況，

並考慮修改贊助認定規則³⁴。直至目前為止，置入性行銷管制仍是討論中的議題。但是，更令許多美國社會團體擔憂的是前述曾提過的 VNR 對於媒體的影響，下一小節將進一步討論 VNR 現象在美國的氾濫以及所造成的影響。

3. VNR 對於美國社會及傳播管制的衝擊

VNR 是一種「預先包裝過的新聞」(pre-packaged news)，美國行銷協會 (The American Marketing Association) 定義 VNR 為：「一種將訊息包裝成看起來、聽起來都像電視新聞報導一樣的宣傳策略。公關人員準備一支 60 到 90 秒的新聞影帶供電視台使用，或作進一步的編輯。」公關公司會雇用曾任職於新聞工作的人製作影帶，以求所製作出來的新聞影帶能夠貼近真實新聞的樣貌 (Peabody, 2008: 579)。對廣告主來說，使用 VNR 的好處在於新聞節目具可信度 (credibility)；另一方面，美國一檔 30 秒廣告平均要價約 125,000 美金，但製作一支 VNR 只需 25,000 美金，甚至更少，較便宜的廣告費是另一項採用的原因 (同上引：580)。此外，美國法律學者 Peabody 認為，使用 VNR 對於廣告主有三項附加價值：除了前述提過新聞節目較具可信度之外，面對越來越多能夠過濾電視廣告的設備 (如 TiVo)，使用 VNR 能夠將訊息隱藏在閱聽人最常收視的新聞節目，透過產品曝露來增加品牌知名度或提深品牌印象。最後，因為 VNR 是安插在一般新聞節目時段中播出，便能避免 FTC 對一般廣告的監督，因此更是吸引廣告主投資製作 VNR (同上引：580-581)。

相同的誘因不僅對廣告廠商，對美國電視媒體，尤其是地方性電視台，使用 VNR 除了明顯的經濟利潤外，還有其它考量因素。根據美國慈善信託機構 The Pew 底下「卓越新聞計劃」(Project for Excellent Journalism，以下簡稱 PEJ) 2006 年調查電視新聞工作人員任用情況和工作量時，發現從 1985 年到 2002 年，出現在電視的新聞記者，從 75.7 位跌至 50 位，跌幅逾 35%；然而各地方電視台每天

³⁴有關美國近幾年對於置入性行銷管制的討論，可參照美國社會團體「無商業廣告童年陣營」網站：<http://www.commercialexploitation.org/actions/nprm.html>，最後存取時間：2009/8/3

仍需提供平均 3.6 小時的新聞節目，於是記者工作量便相對加重。PEJ 以負責晚間新聞的電視記者為例，從 1985 年至 2002 年，每人每年平均負責的報導量由 31.4 則升高至 40.9 則。於是，在可用人力逐漸減少的情況下，為了能因應電視台每日所需的新聞總量又不需要花費太多新聞蒐集成本，除了透過大型有線電視新聞網（如 CNN）或網路的新聞供給外，美國地方電視台開始使用第三方（尤其是公關公司）提供的材料，而非全然由記者自行採訪。PEJ 調查這種由第三方提供的新聞佔所有新聞時段的比例，由 1998 年的 14% 到 2002 年時增加為 24%，顯見地方電視台對 VNR 的依賴逐漸加深³⁵。

雖然 VNR 自 1980 年代便已有之，但美國社會近年重視 VNR 的現象，主要是因為 2004 至 2005 年間，小布希政府挪用政府資源製作一系列 VNR 為其醫療、農業以及軍事政策宣傳，這項舉動引發美國社會輿論及相關管制單位的注意（*Washington Post*, 2004.5.20; *New York Times*, 2005.3.13）。FCC 發出聲明提醒業者接受政府贊助的節目應該要有明顯的贊助標示。美國會計總局（General Accounting Office）更明白表示相關政府單位此舉已違反法令。美國國會對此也有動作。參議員 John Kerry 和 Frank Lautenberg 於 2005 年 4 月提案討論「廣播電視節目真實法案」（Truth in Broadcasting Act），有意立法強制規定聯邦單位在大眾媒體做政令宣導時，必須清楚標示內容為政府贊助，以防止類似的置入情況再出現（Peabody, 2008: 582）。

但在 2006 年 4 月，美國民間的媒體監督組織「媒體民主中心」（the Center for Media and Democracy，以下簡稱 CMD）針對 VNR 做歷經 10 個月的研究，發表「假電視新聞」（“Fake TV News”）研究報告。內容指出，從 2005 年 6 月到 2006 年 3 月期間，美國境內有 77 家電視台播送過 VNR，這些電視台的收視群眾佔全美 52.7% 的人口；所涵蓋的範圍除了地方電視台外，也不乏美國前 10 大的市場

³⁵詳細細節可見 PEJ “Network TV Newsroom Investment 2006 Annual Report” 以及 “Special Report: Local TV News” 兩份報告全文，網頁：<http://www.journalism.org/node/1229>；以及 http://www.journalism.org/sites/journalism.org/files/Local_TV_2002_study.pdf，最後存取時間：2009/8/3

區域，如紐約、洛杉磯、芝加哥以及波士頓等大城市（CMD, 2006a: 7）。同年 8 月，FCC 聲明表示，已發函給 77 家電視台，再次強調明示贊助規定的重要，提醒媒體若接受贊助，則應明示贊助訊息，經調查發現者，單次將處以美金 32,500 的罰金，情節嚴重者將面臨撤照的處罰³⁶。CMD 的報告不僅引起管制單位的注意，也引發美國媒體業者的反彈，美國「廣播電視新聞主管協會」（Radio-Television News Directors Association, RTNDA）甚至表示「即便該報告（指「假電視新聞」報告）正確無誤，使用未揭露贊助廠商的 VNR 也不應被 FCC 所禁」；另一個業者組織「廣播業者協會」（National Association of Broadcast Communicators, NABC）也致函 FCC，表示會自訂自律規範，並反對任何可能侵犯憲法第一修正案的強制揭露規定、並認為那將是政府對於新聞室空前的侵害（轉引自 Peabody, 2008: 583-584）。CMD 的「假電視新聞報告」已引發管制單位、業者沸沸揚揚的討論。2006 年 11 月，CMD 再公佈對 VNR 為期半年的追蹤調查報告，標題為「仍舊不是新聞」（*Still Not The News*），CMD 調查美國境內 22 個州內 46 家電視台，發現這些電視台都至少播送過 1 次以上的 VNR；在其報告所引用的 54 例 VNR 中更有 48 例沒有標示贊助廠商（CMD, 2006b: 5）。透過 CMD 的研究報告可知，即便 FCC 多次提醒及警告，VNR 在美國仍舊盛行。

為什麼 FCC 無法有效管制 VNR？研究賄賂條款以及 FCC 管制方式，最直接的原因在於：就法規來說，47 U.S.C. § 317 雖然規定廣電業者直接或間接接受「金錢、服務、或其它等值的報酬（valuable consideration）」都需要明示贊助廠商。但是，該條文後段但書提到「服務或利益考量應不包括無償（without charge），或是使用時的『名義上收費』（nominal charge）」，除非節目中所呈現的能使人「合理地聯想」（reasonably related）到使用該項服務及財產時，電視台才需明示節目中受贊助的人物、產品、服務、商標、或是品牌名稱。47 U.S.C. § 317 另外提到如果是節目內容涉及政治性或是具爭議性（controversial）議題，則無論有無收

³⁶ FCC 聲明稿可參照：http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-267048A1.pdf

費都需要明示贊助的交易資訊³⁷。這樣的規定意味著：只要贊助廠商不處理政治或具爭議性的議題，並聲稱提供免費的商品或服務即可不受明示贊助的限制（尤其是一般商業贊助），然而在廣告主／商與媒體間的交易通常不對外公開，因此難以判定所謂的「對價關係」。在管制判定上，因為需要合理聯想才有觸犯的嫌疑，FCC 在這部份便採取「看到就知道」（I know it when I see it）的管制思維來判斷一則新聞是否為 VNR（Peabody, 2008: 583-584）。法規及認定皆未清楚與嚴謹的情況下，FCC 多次提醒也無法有效抑止媒體爭相投入 VNR 的懷抱，也不難理解為何許多社會團體會集結要求 FCC 對置入性行銷執行 NPRM 的規則翻新以因應現今的廣告技術。在 FCC 正對於置入性行銷與 VNR 深入調查之際，美國現行對於 VNR 的管制，大多仍仰賴民眾檢舉，下一小節便介紹美國民眾參與傳播內容管制的部份。

三、 美國公眾參與傳播內容管制

民眾參與程度的部份，FCC 開放程度有限，大多仍由部門執行管制，民眾則藉由建議或申訴檢舉的方式反應其意見。申訴流程資訊未如英國有申訴流程指南，相關可用資訊僅見於 FCC 的說明網頁。FCC 設有「消費者與政府事務處」（Consumer & Governmental Affairs Bureau, CGB），負責上述的告知消費者、聽取消費者意見與部門協調的事務。其中，「消費者調查與申訴部門」（Consumer Inquiries and Complaints Division）負責接受民眾檢舉，受理後該部門會建檔並持續追縱處理進度，以提供消費者正確且及時的資訊³⁸。

在美國，民眾如要申訴，可以親自到訪 FCC 據點、或是透過電話以及電子郵件的方式。此外，FCC 網站設有「提出申訴」（Filing Complaints）功能，讓民眾做線上檢舉。申訴的範疇包括有「無法近用傳播服務或設備」、「垃圾傳真」、「有線電話」、「無線電話」、「網路服務與網路電話」、以及「燈塔故障與訊號干擾」

³⁷ 47 U.S.C. § 317 (a) (1) & (2)

³⁸ 參照 CGB 網頁 http://www.fcc.gov/cgb/cgb_offices.html#CPD，最後存取日期：2009/9/8

等項目。和內容有關的則是「無線廣播電視、有線以及衛星問題」(Broadcasting TV/ Radio, Cable, and Satellite Issues)，項目則包括「猥褻不堪的節目內容」、「傳播公司的不實、違法廣告或行銷(Deceptive or unlawful advertising or marketing by a communications company)」、「無法近用傳播服務或設備」、「緊急警報服務(emergency alert service, EAS)」、「非法、不正當、帶有偏差的違法節目」、「數據機問題或有線電視訊號遺漏(cable signal leakage)」。

最後再次確認要線上檢舉後，填上個人資料與被檢舉節目所屬的媒體公司、節目名稱，以及播出日期與時間即可³⁹。

受理部門建檔之後，會將民眾申訴轉交給「執行處」(Enforcement Bureau)做更進一步的調查。執行處內部會針對申訴類別作分類。就廣播電視來說，有關技術層面的將交由「頻譜執行部」(The Spectrum Enforcement Division)，而非技術的傳播內容的申訴轉給「調查審訊部」(The Investigation and Hearing Division)。受理的原則，調查審訊部強調有效的檢舉必須包括電台名稱代碼、媒體公司的所在州及城市，FCC 強調民眾檢舉內容時需儘可能提供足夠的細節資訊，如可供證明的帶子、內容的摘錄等。對於來檢舉的民眾也會要求留下個人資料與連絡資訊以示負責⁴⁰。

公開資訊的部份，執行處會將受理案件的判決全文上網。以近期美國第一大有線電視業者 Comcast 公司的案件為例。該公司因違反賄賂與節目贊助辨識規定，在旗下三家子公司的新聞節目播放 VNR，經 CMD 以及「自由報業組織」(Free Press)兩個公民團體檢舉後，Comcast 最後被判處 16,000 美元的罰金。該判決書中包含背景介紹，說明相關法條與案件背景。其次會有案件的討論，包含業者的說明與 FCC 的看法與意見，最後是判決說明⁴¹。

³⁹<http://www.fcc.gov/cgb/broadcast.html#programming>，最後存取日期：2009/9/8

⁴⁰參見調查審訊部對於檢舉受理的說明網頁 <http://www.fcc.gov/eb/oip/Compl.html>；以及 <http://www.fcc.gov/eb/bccomplaints/compsponsid.html>，最後存取日期：2009/9/8

⁴¹相關判決全文參見 FCC 執行處網頁 <http://www.fcc.gov/eb/Orders/2007/DA-07-4075A1.html>，最後存取時間：2009/9/8

小結

本章節透過國外案例分析，瞭解英、美兩國的傳播內容監理政策，尤其是置入性行銷管制。透過文獻資料分析可知，英國在實行上相當符合第二章所提的 RIA 機制，藉由召開公聽會諮詢各方意見，評估後於 2008 年底頒布新版的法規以因應置入性行銷所帶來的影響。RIA 模式運作成熟的美國有意就置入性行銷採取 NPRM 的處理程序，但囿於強大的商業遊說勢力，直至本研究結束前仍處於多方勢力拉扯的情況。

再從共同管制中委派與決策過程、說明的情況，以及執行情況的評估與相關資訊的開放程度來看，透過比較英美兩國內容管制，可以發現兩國申訴的部份都是由管制單位負責提供平台，並未委託其它非政府單位負責。不同的是，英國在調查的過程中，並非全然由政府執行，而是由代表不同地區或專業領域所組成的內容委員會共同執行。兩國民眾上網檢舉的同時也須留下個人資料與連絡方式以示負責，對於管制者而言，這同時也是過濾案件與確保檢舉品質的方式，以避免檢舉資訊不全反倒在調查過程中增加管制成本。

英美處理民眾檢舉的調查結果都會完全公開，且公開的內容中包含有完整的案件描述、處理過程、以及判決說明。此外，英國在調查判決結果文末會附上參與該次調查的委員名單以示負責。有了這些理解，本研究將回頭檢視台灣傳播內容監理機制的運作情形。

第四章 台灣傳播內容監理機制分析

台灣內容監理機制及電視新聞置入性行銷管制是本研究的重心，本章將花較多篇幅討論我國傳播內容監理機制及新聞置入性行銷管制。第一節討論既有的管制架構及法規條文，瞭解現行管制單位組織、管制架構為何。

第二、第三節深入探討 NCC 如何因應新聞置入性行銷並調整監理機制。第二章處理我國廣告與置入性行銷管制的部份，說明完我國廣告管制架構之後，為求能更掌握我國相關管制作為以及所遭逢的困難點，該節透過訪談資料補充業界現況，再以此帶入我國新聞置入性行銷管制的分析，具體指出現行管制不足之處。最後則以我國首次將置入性行銷納為管制標的，現階段仍在立法過程的〈衛星廣播電視法修正案〉為案例，藉由修法公聽過程中產生的爭議，討論管制如何因應新聞置入性行銷。

第三節進入公民參與傳播內容監理機制，以第二章文獻提到之共同管制原則檢視監理作業流程，並將其區分為內容申訴機制與行政調查兩部份，分別以 NCC 新設「傳播內容申訴網」以及 NCC「廣播電視節目暨廣告諮詢委員會」為分析案例。同樣除了資料分析外也透過訪談資料補足管制單位以及公民團體或個人的意見，據此評析 NCC 管制行為與流程。

內文出現之受訪人相關資料依序表列如下：

表 5：受訪對象一覽表

受訪人姓名／代號	身份職稱	受訪時間
A 君	前電視新聞頻道記者	2009.9.28
曾昭媛	財團法人婦女新知 基金會秘書長	2009.10.29

何吉森	NCC 傳播內容處處長	2009.9.15
B 君	NCC 傳播內容處專員	2009.9.15
郭玲惠	國立台北大學法律學系 教授兼法學院院長、NCC 廣播電視節目暨廣告諮 詢委員	2009.11.4
廖元豪	國立政治大學法律學系 助理教授、NCC 廣播電 視節目暨廣告諮詢委員	2009.11.5
管中祥	財團法人台灣媒體觀察 教育基金會董事長、國立 中正大學傳播學系助理 教授	2009.1.6
唐可歆	前「電視妙管家」計劃 專案助理	2009.1.9

選以傳播內容申訴網作為分析案例，根據 NCC 傳播內容處處長何吉森表示，目前內容監理的案件來源多半來自網路申訴。相關文獻分析後，發現申訴機制由過去民間機構負責的「電視妙管家」轉為 NCC 主持的「傳播內容申訴網」，第二小節便由民間代管過渡至政府主管的時間點作為分界，分項討論之。

第一節 傳播主管機關與內容管制架構

台灣傳播主管機關為 NCC，成立目的係根據「通訊傳播基本法」第 3 條規定：「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權」；「國家通訊傳播委員會組織法」第 1 條規定：「為落實憲法保障之言論

自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會」⁴²。由組織法第 1 條來看，NCC 設立一來要維護通訊市場的公平競爭以保護消費者權益，又必須促進多元文化均衡發展，因此，NCC 設定的功能須「兼顧經濟與文化目標」（魏玟，2006：34）。前 NCC 主委蘇永欽認為，NCC 與過去管制不同在於「匯流」及「獨立」。匯流是主要基於管制產業本身的考量，獨立除了兼顧管制的因素外，更有避免政媒不分，進而影響國家民主制度的民主憲政考量（蘇永欽，2008：553）。

NCC 運作與決策和 FCC 相似，皆採合議制。根據組織法第 4 條規定：「置委員 7 人，均為專任，其中 1 人為主任委員…」，後段提到任期時間「委員任期為 4 年，任滿得連任。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中 3 人之任期為 2 年」藉此錯開委員任期。委員產生方式是由行政院長提名，立法院同意，主委與副主委則由委員間互選產生。此外，組織法對於委員任內及離職皆設有「利益回避條款」，第 7 條規定委員在職期間不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務；離職後也規定「委員於其離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問…為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。」

組織與工作部份，NCC 底下業務部門分有綜合企劃處、營運管理處、資源管理處、技術管理處、傳播內容處、法律事務處。其中本研究所關心的傳播內容監理便是由傳播內容處負責。依據 NCC 組織與工作分配，傳播內容處職掌下列業務：（一）傳播內容政策之調查、研究及發展；（二）傳播節目及廣告之監督管理；（三）傳播內容涉及兒童、少年保護及婦女權益之監督管理；（四）傳播內容

⁴²通訊傳播基本法與國家通訊傳播委員會組織法條全文取自「全國法規資料庫」網頁 <http://law.moj.gov.tw/>，最後存取日期：2009/9/10

分級之監督管理；(五) 傳播內容管理法規訂定、修正之研擬；(六) 國際傳播內容之交流合作；(七) 與境外地區傳播內容之交流；(八) 其他傳播內容監督管理相關事項⁴³。

傳播內容管制所依據的法源大抵可區分為一般性的法律規定以及特定媒體的法律規定兩種：前者包括誹謗、保護未成年人、保護性侵害或性騷擾被害人等。特定媒體則是一般所謂「廣電三法」的廣播電視法、有線廣播電視法和衛星廣播電視法（尤英夫，2007）。有關節目管理部份，根據國內傳播學者劉昌德（2006）研究歸納當前傳播內容管制類型分為：審查、形式、實質和獎勵補助等 4 類，審查包含管制單位對於節目的事前審查及事後審查、形式指的是節目內容比例或本國自製率等規定、獎勵補助則見於廣電法第 36 條所稱宣揚國策、辦理國際傳播、推行公共服務等事項成績顯著者可給予獎勵（劉昌德，2006：97-104）。實質規範是指狹義的節目內容管制，其中可再作細目規範，如下所列：

一、 禁止／限制：可再分為

- (一)、 一般禁止，如節目廣告化（廣電法第 33 條、有線廣電法第 42 條、衛廣法第 19 條）⁴⁴
- (二)、 限定特殊題材接觸特定閱聽人，指的就是節目分級辦法（廣電法第 26 之 1、有線廣電法第 41 條、衛廣法第 18 條）
- (三)、 訴訟事件處理（廣電法第 22 條）

二、 強制要求媒體協力：包括

- (一)、 政府指定內容：如指定的新聞／政令宣導，或是有線電視業者須轉播無線廣播電視內容（廣電法第 26 條、有線廣電法第 37 條）

⁴³ 「國家通訊傳播委員會組織與工作」，頁 3。取自中華民國政府入口網站 <http://www.gov.tw/OrgInfo/ReadRealFile.aspx?oid=2.16.886.101.20003.20056>，最後存取日期：2009/9/15

⁴⁴ 廣電三法法條全文取自「全國法規資料庫」網頁 <http://law.moj.gov.tw/>，最後存取日期：2009/10/20

- (二)、 救災要求：如遇天然災害或緊急事故時，政府可通知媒體播送通定訊息（廣電法第 7 條、有線廣電法第 7 條）
- (三)、 公益用途：播送公益節目或是有線電視業者應免費提供頻道供地方政府、學校、團體等近用（廣電法施行細節第 24 條、有線廣電法）
- (四)、 語言使用：外國節目必須加附字幕，或是規定有線電視系統業者負轉播客家、原住民節目頻道等（廣電法第 19 條、有線廣電法第 37 之 1）
- (五)、 更正：利益相關人得要求媒體更正，無論節目有無錯誤，媒體都必須以書面答覆請求人（廣電法第 23 條、有線廣電法第 61 條、衛廣法第 30 條）
- (六)、 答辯：節目評論涉及他人、或機關、團體至損害其權益時，被評論人如要求給予相當答辯之機會，不得拒絕（廣電法第 24 條、有線廣電法第 62 條、衛廣法第 31 條）
- (七)、 專業要求：係針對無線廣播電視而言，如要求其新聞節目與政令宣導節目應客觀、公正、完整（廣電施行細則第 22 條）、教育文化節目則應能發揚中華文化、推廣社會教育、啟發兒童智能為目的（廣電施行細則第 23 條），以及公共服務節目，如氣象或緊急通告等，則應該以義務播出為原則，並對涉及公益之重大事情，予以圓滿答覆（廣電施行細則第 24 條）

三、 媒體任務揭示：係針對立法目的而言，如廣電法第 1 條「為促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業自主，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉」，有線廣電法第 1 條「促進有線廣播電視事業之健全發展，保障公眾視聽之權益，增進社會福祉」，衛廣法第 1 條則提到「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流」。

第二節 台灣廣告與置入性行銷管制現況

本節主要處理廣告與置入性行銷管制，結構安排將先交代現行管制架構，再透過訪談相關人士補充新聞置入性行銷現況，最後分析 NCC 對於新聞置入性行銷所採取的管制作為。

第二章論及新聞置入性行銷在業界的普遍及呈現形式，以及過多於業配新聞對於記者造成的工作滿足感低落、專業認知失諧等影響。本節透過訪談相關人士繼續深入瞭解第一線新聞從業人員的勞動狀況。為了方便與管制作對照，本研究也嘗試瞭解業界如何規避現有的管制，俾使對政策建議有更實質的助益。

一、 台灣廣告管制架構

不包括像有線電視或衛星電視的廣告專用頻道，電視廣告規範主要可略分為量的管制與質的管制。量的管制主要根基在廣告時間限制，目的在於防止媒體變成廣告媒體（石世豪，2009：250）。廣電三法中都有廣告量的管制，如廣電法第 31 條規定「電臺播送廣告，不得超過播送總時間 15%。」該條文後段又提到：「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 1 次或 2 次。」有線廣電法第 45 條和衛廣法第 23 條都規定「廣告時間不得超過每一節目播送總時間 1/6」，同時「單則廣告時間超過 3 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」。

質的管制是指對於廣告內容以及播送方式所做的規範，目的在避免閱聽人被不當廣告內容誤導。廣告內容的限制，除了前述提到的節目應與廣告區分以外，廣電法第 34 條規定「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」，相同的規定也出現在有線廣電法第 49 條及衛廣法第 22 條。其它如播送方式則是針對有線電視，如對於系統經營業者的插播式字幕（或稱跑馬燈），在有線廣電法第 48 條規定除非有天然

災害事故，與播出內容相關，且不屬於廣告內容，或是頻道、節目變動等因素外，系統經營業者不得隨意使用插播式字幕。茲整理我國廣告規範架構如下表：

表 6：我國廣告管制架構

廣告量管制		廣告質（內容）管制	
原則	法律條文	原則	法律條文
單日廣告總量限制	廣電法第 31 條第 1 項	不得播放違反違反法律強制或禁止規定、妨害兒童或少年身心健康、以及妨害公共秩序或善良風俗之廣告內容	廣電法第 32 條 有線廣電法第 50 條第 1 項 衛廣法第 20 條第 1 項
廣告播出次數限制	廣電法第 31 條第 3、4 項 有線廣電法第 45 條第 2 項 衛廣法第 23 條第 1 項	節目應與廣告明顯區分	廣電法第 33 條第 1 項 有線廣電法第 42 條第 1 項 衛廣法第 19 條第 1 項
單則廣告秒數限制	有線廣電法第 45 條第 3 項	廣告內容涉及醫藥產品或醫	廣電法第 34 條

	衛廣法第 23 條第 2 項	療服務、食品、 化妝品者，應先 送經衛生主管 機關核准，取得 證明文件	有線廣電法第 49 條 衛廣法第 22 條
--	-------------------	---	---------------------------------

資料來源：《廣播電視法》、《有線廣播電視法》、《廣星廣播電視法》，表格為本研究整理繪製。

管制執行現況，計算 NCC《傳播內容監理報告》自 98 年 1-6 月，以及第 3 季 7-9 月的違規內容數量及類型：直至 9 月底前，共計有 95 件違規核處案件，總罰款 25,365,000 元。其中，違反節目分級 24 件、違反化妝品管理條例 10 件、妨害青少年身心健康 3 件、妨害公共秩序與善良風俗 2 件、違規使用插播式字幕 1 件，而節目未與廣告區分共 55 件，佔半數以上⁴⁵。

有趣的是，根據傳播內容處統計，自 97 年起至 98 年 9 月 30 號為止，因節目廣告化最後確定裁罰案例共 184 件，金額共 8,219 萬；新聞節目僅有 11 件，開罰 539 萬元⁴⁶。就第二章述及業配新聞在現今媒體的盛行、或記者從事業配新聞的頻率而言，這數字似乎不能反應這些現象描述，這之中間的落差原因為何？管制問題出在哪？要回答這個問題並進入相關管制討論之前，有必要先就業界現況做進一步瞭解。下一小節便參酌第二章台灣新聞置入性行銷之討論，輔以訪談資料，分析我國新聞置入性行銷現況。

二、「業務至上」：新聞置入性行銷現況

第二章曾論及新聞置入性行銷對於台灣電視新聞的影響，就媒體組織分工來

⁴⁵ NCC《傳播內容監理報告》可參照 NCC 業務資訊網頁：

http://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=1458&is_history=0，最後存取時間：2009/12/9

⁴⁶ 該統計資料為受訪者提供之參考資料

說，訪談資料發現和過去文獻相符合的地方在於，受訪者多數都認為目前電視新聞頻道內早已是「業務至上」，許多電視新聞頻道甚或成立「業配組」專門承接新聞置入性行銷的業務。以下試就訪談所得逐一分析。

1. 「好賣就要搭著賣」：業配新聞與一般廣告、節目搭售與利潤中心制

過去業配新聞還不盛行時，市場上允許新聞單一則賣，而今這種情況仍在，並多了和其它類型節目與一般廣告搭配的套裝方案。前述提到許多新聞頻道內部另闢專職承接業配的單位，除了台北地區的新聞單位做組織調整外，部份頻道開始地方新聞中心採取「利潤中心制」(profit center)，讓各地方中心自負盈虧，也使得許多新聞台的地方中心也得去做業配新聞以平衡支出。

以前可以單一則賣...現在不能這樣賣，還要搭配 cue，你要跟廣告的 cue 一起買。...假使我置入了 200 萬呢，可能只有 50 萬是花在新聞上面。然後有 100 萬是花在廣告上面，另外 50 萬是花在節目上面，是像這樣子的一個搭配的 package。...發現說好賣，就要搭著賣...新聞要搭什麼？搭節目跟廣告時段一起賣，我不可能單賣你新聞的。所以其實越好賣的新聞，就是收視率越高的新聞台越是會有這種狀況。(受訪者 A)⁴⁷

2. 在營休假？繁重的平日新聞工作與輕鬆的業配新聞

和過去研究相同，訪談過程中也發現部份受訪者會合理化業配新聞的正當性，來減輕和專業衝突的失諧感。但本研究發現，業配新聞的執行，除了由新聞部主管指派外，內部會有資深記者可能會因生理、心理因素，無法再應付沈重且時間壓縮嚴重的每日新聞工作，自願承接製作或是請調至業配組的情形。

⁴⁷作者於 2009 年 9 月 28 日在嘉義向受訪者 A 君進行個人訪談。

一般格式的 daily news 跑久之後呢，你就會覺得（按：業配新聞）沒有時間壓力，我去跑一個業配，沒有截稿的時間壓力，然後呢，當事人又能侃侃而談，因為你是去幫他做廣告，這個採訪工作的難度，大概只有 2 分，平常的新聞工作難度大概 7 分到 8 分。…每天都被 8 分的新聞工作壓著的時候，我如果 2 個禮拜跑個一天的業配，沒有截稿的時間壓力，也算不錯…算是「在營休假」…我會告訴自己是那樣的情形啦。雖然嚴重違反新聞道德或新聞倫理，那也沒辦法，因為已經到了職場，有些東西被迫要做一些跟現實妥協或是做修整。（受訪者 A）

此外，業配新聞對新聞部門而言，一個直接的影響在於「損失戰力」：雖然人力分出去，但每日所需的新聞總量仍然不變，造成其餘記者的負擔變重，但是在「業務至上」的原則下，也只能概括承受。

譬如說今天有 10 組人上班，但你有 2 組人要去跑業配，只剩下 8 組人，可能還要扣掉 2 組人，因為 2 組去休假。編輯台他也不會管你人力的狀況，…政治新聞可能有 20 則，我就只剩下 6 組人，我還是要去 share 這 20 則，每個人 loading 會很重…。（受訪者 A）

這種情形與前一章討論 PEJ 調查美國電視新聞記者工作情況相似，人力不足的條件下，不時要協助跑業配新聞，同時又要負擔每日固定的新聞總量，使得電視新聞記者的勞動狀況愈加沉重，因此也可以理解為何資深記者反倒視業配新聞如「在營休假」。婦女新知基金會秘書長，同時也是現任中華民國衛星廣播電視產業商業公會（以下簡稱衛星電視公會）「新聞諮詢委員會」委員曾昭媛也提到與各家新聞頻道新聞主管開會提到業配新聞時，大家雖然都不會承認，但也沒有明顯的否認：

我們…有時候會直接問「這是業配的吗？」那他們當然就是乾笑帶過，但我們就會知道大概是嘛。…因為那個會議紀錄我們有要求要上網公開的，他們沒有明白講很多，但私底下跟你講你大概就會知道說，他們對於業務部的要求，加上說商業競爭之下呢，業務的聲音比較大，新聞的聲音比較小，然後

他們就得聽命於上級的交代啊。…就是不斷強調那句他們壓力也是很大。⁴⁸

3. 避罰之道：電視新聞馬賽克化與資訊互補

雖然電視新聞頻道內業務至上，但因現行節目廣告化的規定，新聞節目中不得宣傳特定店家或產品，因此新聞中不能清楚交代置入的店家或活動資訊。不過一如前述分析英國 Life TV Media 的案例，台灣業者也有相應的解決辦法：運用網站及客服電話補足店家或活動資訊。

現在媒體也很聰明啊，他們會搭配一個東西就是搜尋網站，他們自己的網站可以搜尋，譬如說幾月幾號呢，我看到一個手機的新聞，然我就去找…往往可以找的出來，那網站就不會被規範。(受訪者 A)

在網路還沒有那麼強的時候呢，用客服中心的電話…我們的客服中心絕對會給你一個滿意的回答。…有時候打過去，客服會說：「好，你等一下，我來幫你問記者。」客服會找出這則新聞的記者，電話就打到我這邊來：「A 記者不好意思，你那個鐵板燒叫什麼名字？」我說：「好，他叫○○鐵板燒。」然後他就回電話給觀眾說：「喔，我們那個是○○鐵板燒。」用這個東西來補齊。(受訪者 A)

然而不同於國外，台灣電視新聞媒體除了跨平台的資訊互補以外，為了規避節目廣告化管制，業者便將相關人事物如廠商名稱、商標 (logo)，打上馬賽克。但有時「矯枉過正」，電視新聞媒體為了避免違規，而將新聞畫面出現的產品通通都打上馬賽克。曾昭媛曾在與業者開會時詢問過，她表示：

…像我們之前就常常跟他們開玩笑說你馬賽克馬成一片是要幹什麼？就是有時候我自己看新聞，這個東西有需要馬嗎？…他們自己也說他們也感到很困惑，不知道什麼要處理、什麼不要處理。

不獨在一般觀眾眼中認為如此，就連管制單位也有類似的看法。NCC 傳播內容

⁴⁸作者於 2009 年 10 月 29 日在台北向婦女新知基金會秘書長曾昭媛進行個人訪談。

處處長何吉森便表示，有時業者會自行將報導的人事物打上馬賽克，但就管制單位而言卻不覺得其報導畫面的呈現有違規之嫌⁴⁹。至此，在現行管制下，業者為避免違規或過於懼怕而有資訊補足和新聞馬賽克化的現象，這兩者更與現行節目廣告化管制規定有密切相關，下一小節討論重心便轉至我國新聞置入性行銷管制。

三、 台灣新聞置入性行銷管制評析

嚴格來說，我國並沒有針對置入性行銷做直接且明確的條文規範（廖淑君，2006：90）。最貼近這個概念的管制條文乃是前述提到的節目應維持完整性，並與廣告區分的禁止節目廣告化。這項規定「直接保護者為收視、收聽者完整視聽而不受廣告干擾之權益，同時藉以避免收視、收聽者因無法區分節目與廣告而受影視媒體強大之暗示效果（suggestion effect）誘引，在警覺性較低之視聽狀態下對廣告商品（或服務）產生莫名好感而從事交易」（石世豪，2009：204）。以下試就現行管制情形逐項分析。

（一）、 現況分析：過於強調呈現形式

節目與廣告區分規定雖然一直存在於廣電三法中，但由於原則抽象，在早期並無發揮太大作用；直到 2001 年在置入性行銷越趨盛行，新聞、戲劇、綜藝節目不時介紹風景區、商品的情況下，當時傳播主管機關行政院新聞局便制定〈節目廣告化或廣告節目化認定原則〉（以下簡稱節目廣告化認定原則），以節目呈現型式為裁量基準，羅列 16 項標準：如「節目名稱與提供廣告、贊助節目之廠商、或廣告中之商品名稱相同者」、「節目中以名牌、圖卡、圖表、海報、道具、布景或其他方式顯示宣傳文字、圖片或電話」、「感謝贊助單位時，未於節目結束時，併製作人員名單、以字幕方式播送者」，或是「節目中有推介特定商品之使

⁴⁹作者於 2009 年 9 月 15 日在台北向 NCC 傳播內容處處長何吉森進行個人訪談。

用方式、效果，不論有無提及該商品名稱者」等等⁵⁰。只要具備其中一項，即構成節目廣告化，新聞局據此裁罰不少違規節目（鄭自隆，2008：188-189）。

NCC 成立之後，節目廣告化認定這項行政規則仍保留作為參考，並將重心放在商業性置入的管制。現任傳播內容處專員 B 君便表示審查節目未與廣告區分的判定考量，在於「節目中有無針對特定產品進行推介，例如節目中不得有推介商品之實品展示、不得針對某特定商品進行成分、功能的詳細說明等」⁵¹。就電視新聞而言，新聞報導或新聞性節目中出現下列情形者會認為有違規之虞：

- (1) 為推廣、宣傳目的，強調特定商品或服務的特定、功能、成分、使用方式、價格或活動廠商相關資訊者
- (2) 以特寫畫面或標題、圖卡、圖表、海報、背景或其他方式，呈現特定商品或服務廠商名稱、商標、宣傳文字、圖片、電話、網址者
- (3) 特定商品或服務之商負責人或代表，應邀於新聞中出現，其訪談或致詞內容有推廣宣傳其廠商之商品或服務者
- (4) 主播、記者或受訪者於新聞中鼓吹或推介觀眾來電、上網、入會、購買特定商品、服務或參加活動者
- (5) 新聞內容及表現與廣告有相互搭配或呼應之情形⁵²

大致來看，這 5 項原則大抵與最初的節目廣告化認定原則相似，並將對象聚焦至新聞節目。現任「[廣播電視節目廣告諮詢委員會](#)」委員之一的郭玲惠認為，其判斷是以廣告化、促銷的程度，而非單以產品、招牌露出判定。

不會只出現一個 logo 就那個（按：懲處）啦，會看說你是不是真的有廣告

⁵⁰ 「節目廣告化或廣告化節目化認定原則」16 項原則全文可參照 NCC 網站：
http://www.ncc.gov.tw/chinese/law_detail.aspx?site_content_sn=257&law_sn=1202&sn_f=1202&is_history=0，最後存取日期：2009/11/17

⁵¹ 作者於 2009 年 9 月 15 日在台北向 NCC 傳播內容處專員 B 君進行個人訪談。

⁵² 這 5 項電視新聞置入認定原則係由受訪者所提供之參考資料

化的嫌疑。譬如說很清楚哪一家，那一家賣什麼東西、多少錢，然後他放的長短，或引起別人注意的程度。…是不是 7-11 都不能照？不是，沒有這回事。你照 7-11 有什麼關係？沒有關係，可是你讓人家覺得你是在廣告，這就不一樣了。⁵³

另一位諮詢委員廖元豪也認為這些原則並非絕對，而是以一個「整體」(holistic)去判斷，這些原則則會是判斷時的參數。

我認為有沒有把品名標出來或招牌標出來不是絕對的重點，…那我覺得有幾個參考性，從那個語句來看，你是比較像在稱讚這家很好，還是在介紹說有一家這個，這是評價、敘述。你是 descriptive 的方式說有一家，還是說這家棒、很傾向去推銷，但這些標準都不是絕對，我覺得這是一個我們說是 holistic 的，就是一個整體來看，但這會是一個參數，就是說你講的、你評價的會不會很誇張。⁵⁴

透過上述可知，即使是以整體節目脈絡作考量，從新聞局到 NCC 對於置入性行銷的管制大體都是側重視覺上新聞畫面的呈現（有無出現廠商代表或商標）、或聽覺上主播、記者的言語用詞（純粹敘述或帶有評價）等等去做判斷。其中所引發的管制癥結在於：相較於上一章節討論國外案例時，英國是以置入性行銷為管制標的；我國法規所規範「節目廣告化（或廣告節目化）」是以「節目呈現型式」為管制標的。

（二）、 管制癥結：缺少「對價關係查證」

討論這個關鍵前，第二章文獻回顧提及置入性行銷乃是「以付費的方式將『產品』有形的物品或無形的形象、觀念等植入媒介內容中，希望閱聽人能在無意識中接受並產生對其的印象」，第三章分析英國管制時，其廣電法第 10 章第 5 條明

⁵³作者於 2009 年 11 月 4 日在台北向廣播電視節目暨廣告諮詢委員郭玲惠進行個人訪談。

⁵⁴作表於 2009 年 11 月 5 日在台北向廣播電視節目暨廣告諮詢委員廖元豪進行個人訪談。

訂禁止置入性行銷，進一步檢視其置入性行銷定義：「藉由付費或其它等值的報酬提供節目製作者或廣播電視臺（或其它代表、相關聯者）的方式，讓節目中包含或提及商品或服務」(the inclusion of, or a reference to, a product or service within a programme in return for payment or other valuable consideration to the programme maker or broadcaster [or any representative or associate of either])。這兩個定義中皆提到構成置入性行銷的要件在於贊助人以付費或等值的報酬（即對價關係），換取產品在節目中露出（呈現形式）。

反觀我國現行的管制，明顯側重「呈現形式」，而忽略「對價關係」。管制標的（或方向）不同，衍生的管制手段也就不同。台灣現行管制中禁止節目廣告化是單以形式，而非其中交易關係。以此作為管制方向，衍生的管制手段便如（新聞）節目廣告化認定原則，是以節目視覺或聽覺上的呈現為判準。何吉森認為新聞置入性行銷管制的關鍵點在於「判定標準」以及「對價關係」。但由於後者屬於檯面下的活動（under table），現行管制上難以追查；也因此重心自然也就轉移至判定標準的部份，目前則有賴個案累積。然而，若無對價關係之輔證，單以形式進行審查，在現今是廣告公關手法不斷推陳出新之際，媒體業者便如前述現況分析所提之新聞馬賽克化或透過資訊互補的方式規避，而管制上也因缺少關鍵性的證據，而使得再詳盡的廣告化認定原則也仍然會受到外界的質疑。廖元豪便表示：

我們的法律不是去罰 covered propaganda，我們是罰節目廣告化，那某種程度造成問題，就是他似乎預設了節目跟廣告是可以二分的，而且是看他呈現的形式，不是看他裡面有沒有交易，...你就陷入一個死胡同，你似乎以為我們從呈現的形式就可以去區分節目跟廣告，我覺得現代的傳播形式來看，恐怕有一點落伍，我比較覺得要去找那個資金來源和有沒有透明化...。

循著節目廣告化規範而裁罰的案例，NCC 受「自由心證」的質疑，郭惠玲也認為在新聞節目廣告化的管制，更重要的是 NCC 缺少「積極的調查權限」。透

過以上分析，歸納可知目前我國新聞置入性行銷管制的癥結在於未將構成置入性行銷的關鍵要素之一：「對價關係」納入管制標的，主管機關現行只能以節目呈現形式作為裁量標準，也因此引發媒體及外界的爭議。

在這個管制爭議下，2009 年 NCC 計劃修訂衛廣法，首次將置入性行銷納為管制標的，下一小節將針對現有資料作初步分析。

（三）、 衛廣法修正案：待解的爭議

有鑑於置入性行銷在新聞節目愈趨盛行，而在非新聞節目又已是趨勢所在。NCC 於 2009 年 2 月公佈「衛星廣播電視法修正草案」決定放寬商業性贊助及置入性行銷，並且明文禁止新聞及兒童節目接受贊助或做置入性行銷⁵⁵。將置入性行銷作為未來管制項目之一，依據衛廣法修正條文，第 2 條名詞定義置入性行銷為：「指為事業、機構、團體或個人，基於有償或具對價關係，而於節目中自然呈現特定觀念、商品、商標或其相關資訊、特徵等之行銷或宣傳」⁵⁶。修正條文第 22 條係針對置入性行銷所作的規範，有別於過去節目廣告化可見下表：

表 7：新舊衛廣法條文對比

原衛廣法條文	衛廣法修正條文
第 19 條 節目應維持完整性，並與廣告區分。 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業應於播送之節目畫面標示其	第 10 條 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商不得有下列行為：

⁵⁵ 參照 NCC「廣星廣播電視法修正草案總說明」，網址：
http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=11437，最後存取日期：2009/11/29

⁵⁶ 參照 NCC「衛星廣播電視法修正草案對照表」，網址：
http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=11438，最後存取日期：2009/11/29

識別標識。

一、播送有候選人參加，且由政府出資、製作、贊助或置入性行銷之節目或廣告

二、播送由政府出資、製作、贊助或置入性行銷以候選人為題材之節目或廣告

三、除前二款以外，播送未揭露政府出資、製作訊息之節目；或由政府贊助、置入性行銷之節目

第二十二條

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商播送之節目，應能明顯辨認，並與其所插播之廣告區隔。但法律另有規定者，不在此限。

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商不得於新聞及兒童節目為置入性行銷。

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商於前項以外之節目中，依規定為置入性行銷時，應於節目播送前、後明顯揭露置入者訊息。

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商於節目中自然呈現特定觀念、商品、商標或其相關資訊、特徵等之行銷或宣傳者，推定其為有償或具對價關係。

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商接受贊助

時，應於該節目播送前、後揭露贊助者訊息。在不影響收視者權益下，得於運動賽事或藝文活動節目畫面中，出現贊助者訊息。

依第三項及第五項規定為置入性行銷及揭露贊助者之時間，不計入廣告時間。

新聞、兒童、運動賽事及藝文活動節目之認定、節目與其所插播之廣告明顯辨認與區隔、置入性行銷置入者與贊助者訊息揭露之方式、限制及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

資料來源：NCC「衛星廣播電視法修正草案對照表」

對照新舊條文看來，本研究整理修正草案在置入性行銷管制的具體做法有三：

1. 保留節目應與廣告區分原則，開放商業性贊助與置入性行銷，唯新聞及兒童這兩類節目不得置入；節目接受贊助或置入者，須與節目前後做清楚揭露。
2. 有償或具對價關係的推定原則：節目中「自然呈現特定觀念、商品、商標或其相關資訊、特徵等之行銷或宣傳者」。
3. 有限度開放廣告秒數，仍保留廣告量管制，符合商業贊助及置入性行銷規定者，不計入廣告秒數。

這三項大致與歐盟或英國的管制趨勢相同，NCC 於修正說明文中也提到修正草案參考歐盟 AVMSD 的相關規定。修正草案公佈後，NCC 隨後依立法程序舉辦公聽會以聽取社會各界意見。針對置入性行銷管制的部份，公聽會中總結 2

點爭議：對價關係的舉證責任爭議和新聞、兒童或運動賽事節目的明確定義⁵⁷。

其後 NCC 同年 11 月 11 日對公聽所得意見做出回應，針對舉證責任的部份，NCC 回應表示「若無法舉證其屬違規之置入性行銷，但如其所呈現之內容明顯有節目廣告化者，NCC 將依第 23 條第 1 項規定，節目應能明顯辨認，並與其所插播之廣告區隔之規定處理」⁵⁸。

由這項回應可看出未來 NCC 研擬置入性行銷管制的趨勢，即節目廣告化與禁止置入性行銷兩者齊頭並進：對於有違規嫌疑之節目，若能證明其有償或對價關係者，即以違反禁止置入性行銷規定進行裁處；反之，若不能證明其對價關係，但仍有違規之虞者，NCC 仍能以節目廣告化的認定原則處理之。這種雙重管制，相較於英美或採對價關係審核或形式審核之一者更為嚴格，也對應至我國媒體環境惡劣、置入性行銷氾濫的程度。

另外有關新聞、兒童節目的明確定義部份，NCC 則修正為不得於「新聞報導」及兒童節目為置入性行銷，深入的專題報導、一般談話性節目，可進行置入性行銷（中國時報，2009.11.10：A08）。在 NCC 開放新聞專輯及談話性節目得做置入性行銷之後，台灣記者協會（以下簡稱記協）、媒體改造學社、台灣媒體觀察教育基金會發出聯合聲明（以下簡稱媒觀），認為 NCC 此舉「形同讓置入性行銷堂而皇之出現在深度報導或訪談之中」，將有影響電視新聞工作者專業，進而受到權勢者操控媒體之虞。同份聲明中，記協與媒改團體也要求修法過程中，也應納入新聞工作者或團體代表的聲音⁵⁹。NCC 雖採取禁止新聞報導節目做置入性行銷，但開放新聞專題及談話性節目將使原先「保障消費者收視聽權益，避免被隱藏式廣告手法所誤導」、以及保障專業獨立的新聞節目作為健全民主政治根

⁵⁷參照 NCC 「衛廣法修正草案公聽會各方意見及本會回應意見表」，網址：
http://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=1764&is_history=0，最後存取時間：
2009/11/29

⁵⁸參照 NCC 「NCC 說明衛星廣播電視法修正草案有關『置入性行銷』之規範」，網址：
http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=0&sn_f=12880，最後存取時間：2009/11/29

⁵⁹ 記協、媒改與媒觀之聯合聲明全文，可參照記協網頁：
<http://www.atj.org.tw/newscon1.asp?number=8550>，最後存取時間：2009/11/30

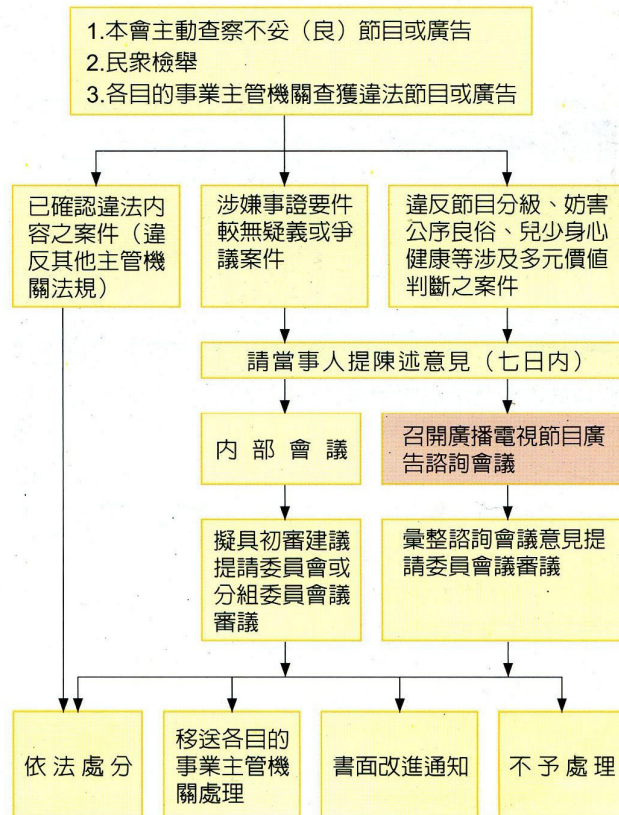
基等修法立意大打折扣。

討論至此，可回應本研究第一個研究問題：「現行新聞置入性行銷在業界的執行現況如何？NCC 在新聞置入管制上遭遇什麼問題？現行管制工具是否適用？若不夠，問題的關鍵為何？」透過訪談資料與相關文獻分析，可知置入性行銷在業界已有專門小組處理，同時面對管制，業者也有其避禍之道。而 NCC 在新聞置入性行銷管制上最大的困難點在於現行法制無法有效對應新聞置入性行銷背後的「對價關係」，NCC 只能退而求其次的從「呈現形式」著手，也因此衍生判準不一的爭議。在最新的衛廣法修正案中，雖一開始明訂新聞與兒童節目不得從事置入性行銷，並予以明確定義。然而隨後開放新聞專題及談話性節目將減損這些項管制原先的立意。下一小節將討論我國公民參與內容監理的情況，將分析內容管制案件受理與決策中，公民參與的情形。

第三節 公民參與內容監理機制

這一小節將以民眾參與為核心，透過以下流程圖逐一瞭解。

圖 1：NCC 傳播內容監理作業流程圖



資料來源：《NCC 擴大公民參與傳播內容監理機制》文宣摺頁

一開始受理民眾申訴，由政府設立的常設性組織，可追溯自 2002 年的「電視妙管家」到現今的「傳播內容申訴網」，以及管制決策中，NCC「廣播電視節目暨廣告諮詢委員會」的組成與運作，重點在瞭解我國公民參與內容管制的運作情形，以及與管制單位的互動關係為何。

一、 台灣內容申訴機制分析（2007～2009）

（一）、 電視妙管家時期（2007～2008）

前述提到 1993 年有線電視法通過之後，頻道數目激增，面對數量眾多的電

視頻道，要做到全天候的內容監看；對管制者而言，不啻是一筆為數不小的開銷。另外，在政治、媒體環境的改變之下，過去慣用的控制、命令的管制手段雖然有效，但容易招致「箝制言論自由」或是「打壓異己」的非議（劉昌德，2007）。為避免干涉言論自由及新聞自由，新聞局便有意尋求社會大眾的力量，最後於2002年12月20號，推出「電視妙管家」網站，推廣「全民一起做電視妙管家」、「全民一起監督電視節目」，並找來當時總統夫人吳淑珍以及各家電視台負責人參加啟用儀式（聯合報，2002.12.21: 3a；聯合報，2002.12.31: 3b）。這樣一來可「擴大民眾參與內容監督」，也可以節省監看內容的管制成本，更能避免政府直接介入可能引發的爭議。

電視妙管家網頁一開始對於節目內容以「好蘋果」和「壞蘋果」來給予媒體評價，並附有好、壞媒體的排行榜。然而這類評價涉及每個人評價標準不一，再加上政治色彩的渲染，不同政論節目被不同立場的閱聽人各評好壞，不但無助於參與監督，反倒加深「兩極化對立及激化」的情形，不到一年的時間新聞局便撤除評價制度（大紀元，2002.12.26；陳嘉彰，2002；聯合報，2003.11.30: D2）。之後NCC成立、接掌傳播主管機關以後，接管電視妙管家後仍維持其營運模式，並委託媒觀代為管理2年（2007-2008），更為網站拍攝不同語言的宣導短片。

透過上述發展歷程可以發現，相較於英美管制機關自行負責辦理，台灣線上檢舉傳播內容的業務在2009年之前是採取委託非政府單位代為執行：前主管機關新聞局委託蕃薯藤數位科技，NCC接管後則是委託媒觀代為營運兩年。合作方式主要是由受委託單位架設網路平台受理後整理再交由管制機關處理。

電視妙管家網站主要是讓民眾針對廣播與電視提出申訴。此外，網站還設有「留言版」、「媒體識讀」和「政策法規」以及提供與傳播相關資訊網站的「相關連結」等專區，提供討論和媒體識讀的資源。不只作為受理民眾申訴的平台，更嘗試提供媒體識讀及供民眾討論的資源與空間。媒觀董事長管中祥便表示：

...其實會到這個網站上面去留言申訴的人，我想他們對於媒體是關心的。...

雖然對媒體關心，但是對媒體的一些基本知識他們不盡然都能夠了解、或是不見得都能夠有解讀的能力。所以他們也許只會...比較是比較單純說是「我喜歡」或是「不喜歡」。可是其實媒體有很多的價值觀不盡然是立刻可以查知的。所以媒體識讀的概念也在我們這裡頭其實是也是放在裡面的。那第三個我們也很強調就是...跟媒體識讀、申訴...兩個都有關的就是...他應該更清楚的告訴大家我們明確的法規是什麼。⁶⁰

電視妙管家主要受理的檢舉內容有八類，分別是「兒童少年身心健康」、「節目廣告化」、「廣告內容不當」、「妨害公共秩序或妨害善良風俗」、「廣告超秒」、「違反電視節目分級」、「違法插播字幕／跑馬燈規定」及「其他」。過程上，民眾如要透過電視妙管家申訴，必須先註冊為會員，取得會員資格才能線上檢舉。受理時效則從申訴日起回推 2 個月內播出的節目。檢舉時要求填寫姓名、電話及電子信箱。再來依據不同申訴的媒體類別：電視須填寫頻道類別及頻道頻稱、廣播則須告知電台所在地區及電台名稱。再來依序填答節目名稱、播出回期與時段、申訴類別與項目、以及描述節目內容及檢舉人意見後即可提出檢舉。此外，民眾檢舉後可到「申訴總覽」看處理狀態、以及業者和 NCC 的回覆。

採行會員制，是為了遏止無效或是胡亂檢舉的氾濫，例如檢舉內容皆為亂碼卻無法通知檢舉人，或是不斷重覆複製張貼他人的檢舉內容的胡亂行為。管中祥認為：

會員制...他其實是比較負責任的表現，就是說你今天來申訴不能來這邊...洗版啊，然後來唬爛，那至少是一個比較負責任的表現，...本來這樣申訴我就覺得應該要建立一些規則，所以我們就把這個東西採取會員制。

此外，會員制對 NCC 來說，也有行政執行上的考量，曾任電視妙管家專案助理的唐可歆提到：

如果說那個兩個禮拜啊，案件有到 50、100 以上好像對 NCC 他們那邊的人

⁶⁰作者於 2009 年 1 月 6 日在嘉義向台灣媒體觀察教育基金會董事長管中祥進行個人訪談。

來講算是已經有點吃力了。所以他們那個時候其實有一點點希望不要那麼多，而且這裡面其實有很多都是一些重覆的。...如果是會員制的話，...至少可以管理說到底是哪個會員去檢舉這個東西...。⁶¹

但施行會員制是否代表能有效過濾或抑止無效檢舉？唐可歆則表示未必然，施行之後仍然有人會做重覆的檢舉，反倒民眾申訴數量因為會員制的施行而使得檢舉量相較施行前更為減少。在會員制和前述所提的 NCC 回覆進度透明兩者同時也顯示出矛盾之處，管中祥提到：

NCC 曾經在我們期中報告的時候，就希望我們能不能夠把那個東西（按：指申訴案件及流程公開）拿掉。因為...對他們來講是很困擾的。如果是從一個行政人員的角度來看，...第一個我覺得他後來有一些的...過程，例如說你今天所有東西都攤開，但是其實他人力沒有那麼多，他有一定的開會的時間、他有一定行政作業的流程。所以當你攤開之後，別人發現你的效率是比較慢的、處理的效率比較慢的話...對他們來講其實是不好的，對行政部門來講，不是一個太正面的形象。第二個也因為事實上他們在處理這些議案的人也很少，所以其實...我們一開始的時候，並沒有所謂的會員機制，所以申訴的人其實非常多，多到他們其實...沒有辦法去做這些事情。

...行政部門本身有矛盾啊，就是說...他希望這個東西可以發揮功能，可是事實上他又會帶來一些在行政上面的一些困擾。...所以，曾經他們就是希望我們能夠去做一些調整。

所謂的調整，除了透過會員制之外，另一部份便是民眾檢舉之後，電視妙管家兩個禮拜整理一次檢舉案件，並做第一層的過濾。主要是核對民眾檢舉和事實情況是否相符。透過 NCC 事前和收視率調查公司談妥後，媒觀再和該公司申調節目側錄影帶核對。媒觀原則上只負責核對是否與事實相符，確定後便整理交由 NCC 傳播內容處作一進步的判斷。但這中間便衍生出判準的模糊地帶，唐可歆便表示：

⁶¹作者於 2009 年 1 月 9 日在台北市向前「電視妙管家」專案助理唐可歆進行個人訪談。

...這個會有一個曖昧的地方，就是要怎麼去判定到底他是不是...有構成...民眾說的那種事實。...所以基本上，我們在描述的時候，基本上都是儘量不會去判斷說...除非說他真的沒有講到這個...真的沒有這樣的東西我們才會這樣寫，不然的話，基本上我們還是會去比較客觀的描寫啦...例如說他覺得猥褻或怎麼樣，那可能我們就大概把那個內容、節目的內容他可能是怎麼樣，例如說男主持人可能對女主持人有一些什麼騷擾的言語，就是儘量能夠...去揣摩那個民眾，他可能...會寫這樣子，可能是他的感覺會是怎麼樣、他可能是不是因為他講了這句話然後讓他覺得不對這類的。

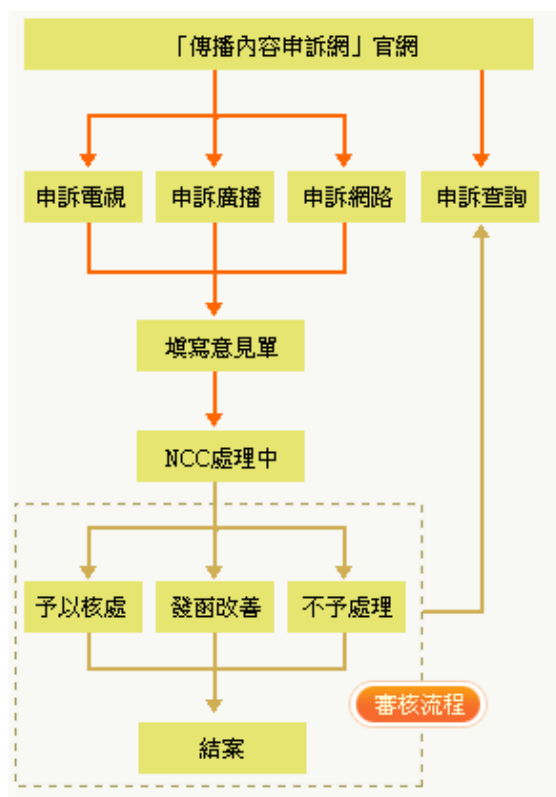
過濾完後，媒觀將匯整檢舉案件交由傳播內容處。另外，媒觀也將民眾檢舉的案件轉給媒體業者，讓業者知曉民眾申訴哪些節目。由此看來，媒觀代為兩年所負責的包括申訴案件受理、受理案件初步判斷，相較於第四章的英美傳播內容監理這部份全由管制機關負責，台灣則交由民間團體代為蒐集，但過程中也發生過濾標準分歧的情況。到了 2008 年媒體與 NCC 契約期滿，NCC 推行「傳播內容申訴網」，其如何作為將於下一小節將另行闡述。

（二）、 傳播內容申訴網（2009～至今）

在上一階段，雖有電視妙管家代為收理民眾申訴案件，但實際上 NCC 所受理的申訴案件還有來自其它政府單位的民眾申訴。於是 NCC 在 2009 年 1 月 1 日正式啟用「傳播內容申訴網」統一網路受理平台，減少案件蒐集、處理的時間⁶²。傳播內容申訴網申訴流程如下：

圖 2：「傳播內容申訴網」申訴流程圖

⁶² 相關資訊可見卓越新聞獎基金會新聞專區，網址：
http://www.feja.org.tw/modules/news/comment_new.php?com_itemid=121&com_order=0&com_mode=thread，最後存取時間：2009/11/27



資料來源：NCC「傳播內容申訴網」，網址：<http://freqdbo.ncc.gov.tw/ppcs/index.aspx>，最後存取日期 2009/10/29。

相較於電視妙管家，傳播內容申訴網在申訴項目多了日益受到重視的網路內容，申訴的細部類目也從原先電視妙管家的 8 類增加至 16 類⁶³。民眾提出申訴時也毋須加入會員，改採類似英美兩國填寫必要的基本個人資料及連絡方式即可。申訴廣播電視節目內容的追溯期為 30 天，申訴內容除了申訴對象所屬的頻道及播出日期、時段，以及認為節目不妥類型之外，申訴人須簡附對於不滿節目內容的敘述，也可建議政府相關案件處理的方式，這除了是 NCC 做初步案件過濾的標準外，有時也能點出管制單位疏於照應的部份。

⁶³ 完整 16 項受理申訴類目為：節目分級不妥、節目與廣告未區分（節目廣告化）、妨害兒童或少年身心健康、妨害公共秩序或妨害善良風俗、違反兒童及少年福利法、違反法律強制或禁止規定、違反菸酒管理法、違反性侵害犯罪防制法、廣告超秒、廣告未經主管機關核准、內容不實、內容不公、違規使用插播式字幕、限制級網站未依規定標示、開放平臺未設管理員及適合進入之年齡標示、以及其它

受理案件的審核流程，以節目廣告化案件為例，一開始仍先調閱側錄光碟，如有違法之嫌，會先函請被申訴的業者於 7 天內陳述意見。接著傳內處內部有審查小組做違法事實審查，其小組成員包括傳內處處長、副處長、視察，以及承辦科長。審查小組判斷有無違反規定、以及違規情節嚴重程度。B 君表示，嚴重程度判斷標準，以節目廣告化來說，在於確認為違規之情節在該節目播出時間比重，分為輕微、普通、嚴重，同時業者 3 年內及 1 年內的核處紀錄也都併入考慮。最後如果在審查小組內部判定違規事實明確者，傳內處將直接提請分組會議決議進行核處。傳播內容申訴網站也有陳情案件情形一覽表，民眾可追縱申訴案件的處理情形，決定核處後，NCC 會將結果通知案件相關人，並公佈電視節目的裁處書於其網站上，裁處書內容包括：事實陳述、理由與依據法條、受處分內容說明，以及核處情形等⁶⁴。

綜合以上兩階段，在前一階段的電視妙管家，雖然有非政府單位協位蒐集民眾申訴案件，在當時主管機關的人力及資源配置尚無法負荷為數眾多的申訴案件的情況下改採會員制，並希望媒觀代為過濾無效申訴案件，從而產生案件過濾標準的意見分歧。電視妙管家的產生主要是因應當時媒體及管制環境，在 NCC 成立後，引導公民參與作為其重要施政目標，鼓勵參與的平台設置也就愈顯得重要。統一申訴受理平台對 NCC 最實質的好處在於免去案件轉交、與業務承辦單位（即媒觀）溝通上的行政成本。另外，第二章談到共同管制中政府角色時，強調政府應居中協調以及設置平台鼓勵公民參與，傳播內容申訴網另一項作用，在於讓主管機關直接面對民眾意見。B 君便提到，即便曾遇過民眾非理性的言語評價、甚或有同仁受過申訴民眾言語性騷擾經驗，但其仍肯定有些民眾所申訴內容詳盡，甚或能讓他們發現過去沒有注意到管制死角，這也回應 Prosser 所提到的輸入價值：越多民眾參與，越能為共管架構帶進多元的觀點，提昇其價值。

回到現行審核作業的分工，非新聞或資訊性節目未與廣告區分者，經審查小

⁶⁴ 裁處書內容可參照 NCC「本會核處」專區網頁：

http://www.ncc.tw/chinese/gradation.aspx?site_content_sn=312&is_history=0，最後存取時間：2009/11/28

組討論判定違法事實明確者會直接在分組會議決議與核處，而其它如新聞節目廣告化、節目分級或是違反妨害兒童或少年身心健康、以及妨害公共秩序或善良風俗等較具爭議性的節目內容則會提請廣播電視節目暨廣告諮詢委員會討論，下一小節將討論諮詢委員會之運作。

二、 公民參與內容監理行政調查評析

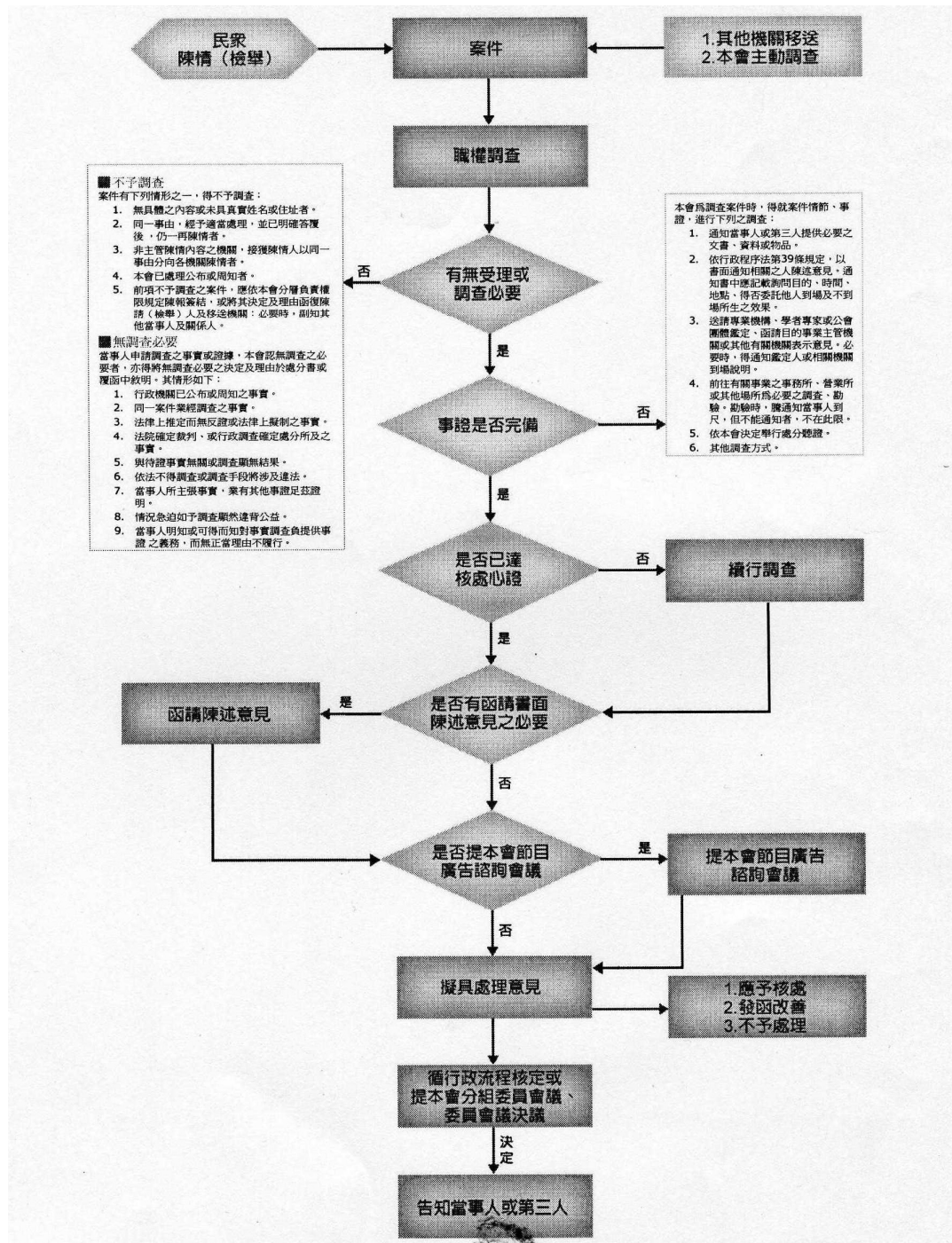
第一章闡明研究問題時曾提到外界對於公民參與之疑慮，歸納相關討論，主要集中在「成員代表性」以及「機制運作透明化」這兩部份。針對廣播電視節目暨廣告諮詢委員會之組成與運作，本小節將就這兩部份做現況瞭解與評析，試分述如下：

（一）、 廣播電視節目暨廣告諮詢會運作流程

廣播電視節目暨廣告諮詢會設立目的根據 NCC《廣播電視節目諮詢會議設置要點》（以下簡稱《設置要點》）第一條寫道為「擴大公民參與及廣納社會多元觀點」，並就無線、有線及衛星廣播電視節目及廣告有違規之虞者進行討論與建議⁶⁵。《設置要點》提到諮詢委員由下列 3 類社會成員組成，其中任一性別代表不得少於 1/3：（一）專家學者、（二）公民團體代表，以及（三）內容製播實務工作者。諮詢委員聘任 2 年，委員期滿得續聘，但不得超過該類 1/2，期滿時各類代表都會保留數名以便與新聘任委員間經驗傳承。有關傳播內容監理的行政調查程序如下所示：

圖 3：傳播內容監理行政調查標準作業程序流程圖

⁶⁵ NCC《廣播電視節目諮詢會議設置要點》全文可參照網址：
http://www.ncc.gov.tw/chinese/law_detail.aspx?site_content_sn=257&law_sn=1575&sn_f=1575&is_history=0，最後存取日期：2009/11/29



資料來源：取自 NCC「傳播內容申訴網」，網址：<http://freqdbo.ncc.gov.tw/ppcs/flow.aspx>，

最後存取時間：2009/11/4

何吉森表示，目前諮詢委員共有 39 位，其中專家學者共 19 位，包括來自法律、傳播、社會、心理、教育等專業領域。公民團體代表與會採登記制，根據《國家通訊傳播委員會公民參與通訊傳播監理機制行動方案》第 3 點第 2 項規定：符合下列 2 項要件之公民團體，得向 NCC 登記列為「國家通訊傳播委員會公民團體參與名單」成員：

1. 非政府及非營利組織；
2. 成立宗旨及業務內容需與通訊傳播、消費者與閱聽人、弱勢團體扶植相關。⁶⁶

決定召開諮詢會議時，將先由傳內處準備相關資料，包括該次會議所要討論的案件、媒體業者之意見答辯書、諮詢委員們的背景資料，其中會考量與討論議題有無直接相關者各數名以做到意見平衡。NCC 主任委員視討論議題需要，從諮詢委員名單中遴選 19 人與會，19 人中至少有 1/2 出席，才達到開會門檻。開會一週前，諮詢委員會收到與會討論的案件資料以及業者答辯書。諮詢會議也由負責該領域相關政策及管制的 NCC 委員主持。

會議進行方式，在經過簡單的案件介紹以及節目側錄帶播放後，委員們開始討論案件有無違法、違件的處理方式等。討論結束後，每位出席的諮詢委員皆有一張評選單，其內容主要包括：所討論的案例是否違法，其次是裁罰方式，除了決定不予處理、發函改進或核處（包括核處輕重）。評選單中也會請各委員附具理由，但這部份不強制。評選單收回後統計並宣讀結果，最後傳內處再將諮詢委員會建議提請至 NCC 委員會進行最後審議。另外，諮詢會議過程也有做會議紀

⁶⁶ NCC《國家通訊傳播委員會公民參與通訊傳播監理機制行動方案》全文可參照台北市法規查詢系統網頁：

<http://www.law.taipei.gov.tw/taipei/lawsystem/lawshowall02.jsp?LawID=A040410001003300-20080731&RealID=>，最後存取時間：2009/11/29

錄，並與諮詢會建議結果一併送陳至 NCC 委員會。NCC 委員會大抵也都尊重諮詢委員會多數的決定進行核處。

（二）、 管制爭議：資訊透明與參與諮詢的兩難

瞭解現行諮詢會議組成及運作流程後，第一章及第四章一開始提及外界對於諮詢委員會議有疑慮者，部份公民團體主張諮詢委員會應做到資訊透明，如公開委員名單及會議紀錄。持資訊公開意見者認為：在沒有第三方機構的覆審機制下，「代表進入後，是不是能真正代表團體的聲音與意見？」⁶⁷再者，如前一節何吉森提及現行置入性行銷管制的關鍵是對價關係及判定標準。後者所牽涉的，正是許多內容管制的特性：抽象的法律條文，必須依靠現實的案例累積補充之（例如什麼程度的內容才叫妨害兒童或少年身心健康、以及妨害公共秩序或善良風俗？）。曾昭媛便提到，

其實也是從瑤瑤事件那邊，就會發現那個諮詢會議很不透明啊，我們要查他的委員名單、會議紀錄都沒有…你會希望看到委員是透過什麼標準討論覺得這個該罰、那個不該罰。…很多抽象原則的議題，那你必須透過具體的案例討論，來確定那個線要劃在什麼地方，那光譜是怎麼的、現實世界是怎麼處罰的。

資訊公開最大的好處，便在於使社會大眾得以瞭解哪些團體代表參與，實際內容管制標準又是如何。

然而對於眾人所指的諮詢會議而言，要做到完全的資訊公開也有其困難所在。其中最主要的原因在於「諮詢委員會」與「審議委員會」的定位不同，這關係其所作決定的法律效力以及連帶的政治責任。審議委員會，其所作的決議具有法律及行政效力，相關政府單位也須遵照其決定執行辦理，如行政院公民投票審

⁶⁷ Ibid. 3

議委員會或各地方政府的有線電視費率審議委員會，依現行《政府資訊公開法》（以下簡稱《資訊公開法》）第 7 條規定須公開其審議案由、議程、決議內容及出席會議成員名單；而台灣中央到地方政府針對不同議題有著許多諮詢委員會，諮詢委員提供專業意見諮詢、或者政策建議，但最終決策權或裁量權仍屬政府專責單位⁶⁸。

換言之，廣播電視節目暨廣告諮詢委員會之案件處理建議可視為 NCC 對節目做出最後裁決的前置作業，在其《廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則》第 2 點也清楚說明「諮詢會議僅就案件違法事實與法律構成要件之涵攝作成處理建議，其餘涉及案件是否有阻卻違法事由、行政裁罰之裁量等，仍由本會委員會議依職權為之」⁶⁹。《資訊公開法》第 18 條也規定在幾種情況下，政府得限制公開或不予提供資訊，其中一項即為「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」。何吉森述及諮詢委員會名單及會議紀錄是否公開時亦表示，諮詢委員發言或會議紀錄為核處決議前的準備作業，政府單位本可視情況限制公開，加上案件相關人士需要時也可向 NCC 申請調閱相關資料，因此目前暫無需要公開諮詢委員名單及會議紀錄。

然而《資訊公開法》第 18 條後段有但書規定「對公益有必要者，得公開或提供之」。何吉森提到傳內處曾詢問諮詢委員們對於公開委員名單及相關紀錄的意見時，有 10 幾名委員表示不願公開。就諮詢會議的定位而言，郭玲惠便認為，

那些諮詢委員他主要就是提供他的專業意見，那提供之後是提供大會去做參考，等於說真正最後負責任的是審議委員嘛。所以說諮詢委員雖然會有決定性的影響，但倒不會說影響很大，不會認為說我做了決定就會這樣…不見得。

公開後僅就意見諮詢卻必須承負更為沈重的政治責任，也因此許多人表示因此不

⁶⁸ Ibid. 41

⁶⁹ NCC《廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則》全文可參照 NCC 網頁：http://www.ncc.gov.tw/chinese/law_detail.aspx?site_content_sn=257&law_sn=1576&sn_f=1576&is_history=0，最後存取時間：2009/11/29

願意再參加，反倒可能使 NCC 錯失諮詢機會。廖元豪提到該議題在諮詢會議的討論過程提到：

那時候就很認真的討論過，就很多委員說如果你名字公開，他以後就不來了。...美國他們有政府資訊公開法...可是就諮詢性的委員會，參與人員不是政府人員，你可以決定不公開，為什麼？因為有時候諮詢委員的目的是希望真的聽看看不同領域的意見。...那爭議是說：你知道你要是強制他公開，政府將失去很多諮詢的機會，有些人他可能不想被公開...因為他意見還不成熟，但他會給你一個想法...所以這樣子公開的話，就沒有人要來當諮詢委員，或很多人就不願意來...。

綜合上述討論，可知諮詢會議相關資訊公開與否各有優缺。公開雖能使社會大眾瞭解哪些社會團體參與、違規內容的核處標準為何，帶來資訊透明化的好處；另一方面也讓非專職的諮詢委員擔負過高的政治責任，使其不願繼續擔任或接受邀聘，主管機關因此喪失不少諮詢的機會。相較之下，限制公開則能使參與諮詢的委員隱私獲得保障，但外界無從得知諮詢委員組成，從而可能衍生代表性問題。

面對看似魚與熊掌不可兼得的兩難，以共同管制原則及國外比較經驗評估我國傳播內容監理行政調查機制。諮詢會議的設立作用在於仿照「公民社會」多元組成的形態，彌補 NCC 委員專業觀點之不足（石世豪，2009：145）。引進公民團體監督能讓不同聲音進入決策程序，其架構設計值得肯定。但共同管制也看重輸出價值，強調過程與結果透明，並且對相關人士闡述決策理由。以目前行政調查程序來看，在諮詢委員會議資訊限制公開的情況下，除了相關人士如媒體業者能夠向 NCC 調閱相關資料外，其它公民團體或社會大眾想要瞭解管制標準者，便只能仰賴 NCC 最後出爐的裁處書。

據此進一步檢視 NCC 裁處書內容，前述提到裁處書內容包括事實陳述、理由與依據法條、受處分內容說明，以及核處情形等項目。其中，受處分內容說明包含案件陳述加上簡短的裁量說明。不過只是知道裁量結果和簡要說明，缺少中

間決議過程中與會如何討論、NCC 委員們的意見或看法、業者如何答辯等資訊，一般人仍無從得知管制標準為何。這種情況一如第二章 Freedman 提到關鍵過程雖然需要公開，但實際最後決議的細節仍然含糊不清；以本研究所關心的新聞置人性行銷管制而言，在相關管制條文都有待商榷時，如在裁處時又未能交代完整細節，便容易引發如「文茜的夢想驛站」類似案件的爭議。

討論至此，回到一開始的研究問題二：NCC 所推行的公民參與傳播內容監理，公民參與哪些部份？NCC 和參與的個人或團體又是如何分工？參與機制如何運作？透過本節的資料分析，我國目前公民參與傳播內容監理包括向主管機關提出不滿內容申訴（可作處理及管制建議）、以及行政調查過程中，透過專家學者及公民團體代表參與的諮詢委員會兩部份。在分工關係上，過去由民間單位代為受理民眾申訴，後來轉由政府統一受理。由民間參與的諮詢會議則專門處理新聞節目廣告化、節目分級或是違反妨害兒童或少年身心健康、以及妨害公共秩序或善良風俗等節目內容，最後核處建議往往也作為 NCC 決策的重要參考。參與機制運作部份，本研究則發現外界所關心諮詢會議相關資料公開，在實際執行主管機關面臨兩難的處境，主要原因在於若不公開，NCC 將繼續受到外界資訊不透明的批評；而公開卻又可能失去許多諮詢的機會，降低部份公民團體參與的意願。據此，下一章將就研究所得針對現行管制提出建議。

第五章 結論與建議

第一節 研究結果與討論

本研究旨在探討我國公民參與的傳播內容監理機制，並且以新聞置入性行銷管制作為切入點，瞭解過度競爭的市場環境下，我國傳播內容監理的問題以及如何因應。循著第一章討論，本研究嘗試瞭解下列問題：現行新聞置入性行銷在業界的執行現況如何？NCC 在新聞置入管制上遭遇什麼問題？現行管制工具是否適用？若不夠，問題的關鍵為何？NCC 所推行的公民參與傳播內容監理，公民參與哪些部份？NCC 和參與的個人或團體又是如何分工？參與機制如何運作？

在第四章分析我國新聞置入性行銷現況時，本研究分析電視新聞現況時發現業務部門對於新聞的影響力越來越深，也與過去研究發現相同（林照真，2006；陳炳宏，2005）。不但如此，業配新聞與其它節目搭售情形的出現，說明新聞作為台灣廣告主喜愛的宣傳管道，電視媒體在獲利微薄的情況下，為求生存投其所好，得知新聞好賣後，便與一般節目及廣告時段混合搭售。就從業人員而言，置入性行銷也使記者的專業自主性受到威脅：記者對於業配新聞的反應愈趨向接受，並合理化或調整其心態。本研究更發現隨著新聞組織人力有限，在每日新聞總數需求一樣，新聞部門不時需要支援業配新聞、分散人力的情況下，部份資深記者身心不堪負荷的情況下，甚或自願轉換組別，負責相對輕鬆的業配新聞。媒體對外面對管制時，電視新聞也有其避禍之道，一者利用其它管道如網站、客服電話補足細節資訊，另一方面則將新聞畫面出現的人事物打上馬賽克以規避節目廣告化。

對於新聞置入性行銷管制，透過國外案例分析以及國內相關文獻與訪談資料分析，本研究指出 NCC 對於新聞置入性行銷管制所遇到最大的困難點，在於現行管制僅就「呈現形式」著手，無法有效對應新聞置入性行銷背後的「對價關係」，

採取形式認定原則後的自由心證管制方式也因此產生判準不一的爭議。

表 8：國內外新聞置入性行銷管制比較

國家／管制作為	美國	英國	台灣
依據法條	反賄賂與反插播 法令：「任何廣播 電視營運執照持 有人接受廠商贊 助，無論是現金或 是任何具有價值 的報酬，如接受商 品作為節目道具 或場景的一部份 等，都需明示贊助 廠商」	廣電法第 9 章第 1 條「電視新聞與時 事節目不可接受 贊助」	廣電三法「節目應 與廣告明顯區分」 (新聞報導或新 聞性節目)節目廣 告化或廣告節目 化認定原則
管制方式	呈現形式為判準	受理時以呈現形 式為考量，判斷有 違規嫌疑後轉為 對價關係查證	呈現形式為判準
有效達成 管制目標	無	有	無

表格內容為本研究整理繪製。

在衛廣法修正案中，NCC 雖明訂新聞與兒童節目不得從事置入性行銷，並賦予其明確的定義，卻歷經公聽會後修改只規範新聞報導，並開放新聞專題及談

話性節目。

本研究認為這將導致那些管制原先的立法意義大打折扣，回頭檢視 NCC 修法過程中參酌最深的英國 Ofcom，第四章述及其規定電視新聞與時事節目不可接受贊助。Ofcom 定義時事節目是指「內容涉及當前事件與議題的解釋與分析，包括處理政治及產業的爭議性話題或是公共政策等都歸類為時事節目。」這樣的規定係考量到若無這類廣告贊助或置入性行銷的管制，一旦節目涉及公共議題的討論，利益相關者出資贊助可能影響言論市場的走向；就媒體而言，也影響新聞編輯自由及獨立（Harrison & Woods, 2007: 216-217）。對此，本研究認為應就英國之經驗，將高度涉及時事議題討論的新聞專題及談話性節目納入新聞節目範疇，才能確保新聞專業與編輯自主，新聞從業人員才能肩負起媒體的社會責任。

就我國目前公民參與傳播內容監理，從流程看來，包括內容申訴，主要方式是民眾向主管機關提出不滿內容申訴。另一個則是行政調查過程中，透過專家學者及公民團體代表參與的廣播電視節目暨廣告諮詢委員會兩部份。參與的公民團體或個人如何管制單位分工，過去一開始由民間單位代為受理民眾申訴，後來轉由政府統一受理平台。行政調查參與部份，由民間參與的諮詢委員會則專門處理新聞節目廣告化、節目分級或是違反妨害兒童或少年身心健康、以及妨害公共秩序或善良風俗等節目內容，NCC 也會以諮詢建議作為核處的重要依據。

參與機制運作部份，本研究則發現原先外界關心的諮詢會議相關資料公開，主管機關在實際執行面臨兩難的困境：若不公開，NCC 不斷受到外界資訊不透明的批評；但公開又會因為加重諮詢委員會成員過多的政治責任，降低其諮詢意願，主管機關反而失去許多諮詢的機會。

研究分析認為造成主管機關進退兩難的癥結之一在於現行裁處書內容對於核處決議之細節仍未交代清楚，諸如委員意見、業者答辯等等，致使外界無從知悉 NCC 是如何討論及調查被申訴的節目內容。本研究在第二章引用 Prosser（2008）認為共同管制若欲擴大公民參與，資訊透明不但必要，更需完整交代細節，作用在於不僅使受管制的媒體，也讓社會大眾瞭解遊戲規則。類似的觀點在

Freedman (2006) 的研究也指出，傳播政策的資訊透明害怕的便是雖然關鍵的過程公開，但最後真正影響決策結果的討論細節卻不見透明。我國過去對於違規案件裁處僅公佈時間、依據法條以及核處結果，對於案件背景及調查、裁罰決定過程明顯不足。而今裁處書中受處分內容的案件事實陳述，相較過去對於案件背景敘述更為充實，但就調查及決策過程相較於先進國家仍嫌不足，這樣的不足將使得申訴的民眾、社會各公民團體以及媒體無所知悉管制標準，反倒可能扼殺原先架構規劃的美意⁷⁰。第四章分析英美時，對於案件背景、討論及調查過程皆有完整的說明，在裁罰判決書的寫作方式上兩國皆值得我國借鏡。

表 9：國內外傳播負面內容監理機制之比較

監理流程／ 國家	英國 Ofcom	美國 FCC	台灣 NCC
工作委派 (申訴受理)	連絡中心	消費者調查與 抱怨部門	傳播內容處
決策	內容委員會（組成 內容裁罰委員會）	執行處轄下「調查審 訊部」	一、 非新聞或資 訊性節目未 與廣告區分 者，經審查小 組討論判定 違法者，直接 在分組會議 決議與核處

⁷⁰ 可參照 NCC 傳播類核處公告網頁：
http://www.ncc.gov.tw/chinese/gradation.aspx?site_content_sn=312&is_history=0，最後存取時間：
2009/12/10

二、新聞節目廣告化、節目分級或是違反妨害兒童或少年身心健康、以及妨害公共秩序或善良風俗等節目內容，提請廣播電視節目暨廣告諮詢委員會後送由 NCC 委員會議作最後決議			
對外說明	判決書全文刊載於「廣電報告」網頁。文中交待判決結果、相關法條、案件始末、調查過程、以及裁罰輕重的考量因素。文末附上參與委員名單以示負責	判決書全文上網。文中包含案件背景及相關法條、案件的討論、業者說明與管制人員的看法與意見	裁處書全文上網。文中說明案件背景、核處的法源依據，條列決議結果，無調查過程相關說明

表格內容為本研究整理繪製。

第二節 研究貢獻及政策建議

傳播內容管制由於涉及表意自由及新聞自由，往往受到媒體關注，報導後進而引發許多社會討論；傳播主管機關在內容監理上雖為合法性權威，但在抽象法律條文下，許多概念之間彼此衝突（如表意自由與青少年身心健康），之中的價值權衡、內容播出可能的後果等等的管制評估若全由 NCC 自行判斷恐怕容易招來非議。許多管制行為在決策過程中引進民間多元觀點，作用在於從中獲得社會共識，取得管制正當性。NCC 自成立以來，第一屆與第二屆都強調公民參與的重要，確切來說，這在傳播內容管制中更形重要。然而立意如此，NCC 在管制上一一直備受爭議，若出發點是正確的，就必須仔細檢視具體作為是否有不足之處。

本研究首要的貢獻在於詳細且確實的檢視公民參與傳播內容監理的完整流程，並以目前備受爭議的新聞置入性行銷為討論案例，討論現行管制癥結及值得改進之處。研究所得指出：現行管制並未針對新聞置入性行銷構成的必要條件作規範，退而針對呈現形式做嚴密的廣告化判定原則，因而無法有效管制，或是裁處後引發極大爭議。而公民參與行政調查過程，雖然可增加其民意基礎，但是裁處書未能就裁處決策進一步說明，反倒可能扼傷原先架構創立的美意。本研究立論上支持台灣當前所提倡「三律共管（構）」的管制架構，認為透過第三方的公民參與能平衡業者自律不足、或是政府不當管制的疑慮，但更主張在三律共管的架構之下，政府作為平台及相關資訊的提供者，應確實做到資訊公開與近用，並為最後決策把關及負責，以充實由政府、業者及公民參與的共管架構。

面對新聞置入性行銷管制，Peabody（2008）和林照真（2006）的研究結果不約而同提到置入性行銷對新聞公信力的傷害、使媒體捨棄應負的社會責任。林照真在其書中針對新聞媒體內部，認為新聞媒體的經營者及高階主管往往因為利潤考量，屈服於市場並從事置入性行銷，唯一還能守護新聞立場只有新聞記者，不然新聞公信便江河流去一去不返（林照真，2006：102）。Peabody 則關注媒體以外他律角色，尤其是政府應在法律管制的層面應做重新翻修，以因應 VNR 對

於美國人民資訊接受所造成的傷害 (Peabody, 2008: 596)。在共同管制的架構下，自律及他律力量皆是架構維持不可或缺的力量，但在現今台灣自律仍未能發揮作用之際，本研究認為政府政策仍是重要的引導及規範力量。在這個主張下，本研究最後依據本研究所得，提出以下政策建議：

表 10：政策建議與建議理由說明表

	政策建議	理由及說明
新聞置入性行銷管制部份	相關行政調查應朝對價關係查證發展	一、 對價關係為置入性行銷最關鍵核心部份，相關管制應以此為目標。具體管制應檢視媒體資金流動狀況 二、 實行上，NCC 勢必需要相關財金、會計相關專業能力。管制標的轉移的過渡時期之管制方式，本研究參考英國管制經驗，建議可以向可能的贊助廠商求證、留意媒體其它平台，如客服電

		話、相關網站的資訊
		訊
新聞專題及談話性節目 應納入置人性行銷管制	一、	這兩類皆是容易觸及爭議性議題或其它涉及公共利益 的節目類型，學理上、現實國外經驗咸認為不應排除於管制之外。
	二、	保障新聞專業及新聞編採自主。現今草案公聽階段，本研究建議兩類節目不宜開放商業贊助或置人性行銷。
公民參與傳播負面內容 監理機制部份	委員應積極負起核處決 議的政治責任	一、使諮詢委員能不用擔心其言行可能會擔負相較與參與所得不成比例的政治責任
	二、	確保 NCC 能持續從公民團體代表獲得專業意見之

諮詢	
裁處書內容應包括決策細節	一、 目的在於讓受管制的媒體、社會大眾瞭解管制標準
	二、 強化決議討論部份，降低外界對於 NCC 黑箱作業的質疑

表格內容為本研究整理繪製。

本研究認為，NCC 成立以來，一直戮力於資訊公開，法定允許內的資料皆上網供各界近用。在傳播內容監理的業務，定期公佈核處資訊及統計報告，可謂用心良苦，也期許這部份資訊公開能更上一層樓，消弭爭議、促進更多元的社會參與。

第三節 研究限制與未來研究建議

首先，就研究題目而言，公民參與係屬共同管制其中一環，本研究將重心置於公民參與的相關政策與政府作為，相對忽略這兩方與媒體之間的互動關係以及媒體在共同管制下的自律及其它他律的政策作為，建議未來研究可嘗試從其它兩端在此架構下的相關政策作為、互動關係做延伸討論。

研究方法部份，本研究囿於時間及人力限制，訪談對象一開始倚靠師長介紹，後續再透過受訪者輾轉介紹的滾雪球抽樣方式（snowball sampling）進行資料蒐集。由於透過受訪者間認識介紹，因此無法避免受訪者背景類似的誤差產生。其中，如有針對廣播電視節目暨廣告諮詢委員會做後續研究者，得知諮詢會議係由專家學者、公民團體代表及媒體實際工作者組成之後，未來相關研究進行

資料蒐集時便可針對這 3 個分類分配訪談人數，蒐集所得較能做到觀點平衡。

另外在新聞置入性行銷現況的研究限制上，本研究僅就一位新聞從業人員了解現況，未能取得其它受訪人。除了時間、連繫過程等因素外，本研究推估題目的敏感性應為電視新聞主管及相關從業人員不願意受訪談的原因。以此延伸，第一線從業人員與不同層級的新聞主管對於業配新聞的看法亦值得後續研究繼續討論。

第四節 研究反思

本研究題目雖然側重於傳播管制中的內容管制，然而我認為另一種管制方式：「結構管制」亦不可偏廢。透過相關市場結構上的架構與範疇，間接影響受管制一方的表現行為與態度，進而達成預期的管制目的（石世豪，1997：83-84）。對於現今電視新聞市場早已失靈的台灣而言，結構管制是解決這項問題的根本辦法。

然而內容管制由於容易對被報導的當事人或社會風氣造成明顯的影響，因而仍然有其必要，一直以來也是政府管制的重心所在，良好的制度設計將有助於監督媒體表現、進而彰顯社會多元聲音。面對現今嚴苛的媒體現況，甚至未來匯流後頻道倍增、內容項目更為多樣化，公民參與是一大助力，然而三律共管另一方的自律架構如何運作及架構規劃亦需要政府出面導引。政府要做到有效治理（good governance），除了既有法規的調查之外，透明性、回應性（responsiveness）以及責任性（accountability）的具體落實更應該要精益求精、更上一層，才能保證通訊傳播法所揭示的促進通訊傳播健全發展、維護國民權利、保障消費利益等目標項目得以實現。

參考文獻

中文部份

〈好蘋果、爛蘋果排行榜 悄悄蒸發〉，(2003 年 11 月 30 日)。《聯合報》，D2 版。

〈好蘋果？壞蘋果？妙管家有排行〉，(2002 年 12 月 21 日)。《聯合報》，第 3 版。

〈觀察媒體 新聞局設「電視妙管家」網站〉，(2002 年 12 月 21 日)。《聯合報》，第 3 版。

大紀元(2002 年 12 月 26 日)。〈電視妙管家管得妙？〉，《大紀元》。上網日期：2008 年 12 月 9 日，取自 <http://epochtw.com/091/2787.htm>

尤英夫(2007)。《大眾傳播法》。台北：新學林。

王毓莉(2005)。〈政府運用「置入性行銷」從事菸害防治工作之初探性研究〉，《中華傳播學刊》8:115-159。

王馨敏(2008)。《置入式行銷對廣告產業之影響研究》。中國文化大學新聞研究所碩士論文。

石世豪(1997)。《廣電事業的外部生態與內部結構——多元化政策的結構導引規範》，政治大學傳播學院研究中心(編)，《廣電媒體的非常管理》，頁 75-98。

台北：三民。

石世豪（2009）。《NCC 關鍵報告——創會委員的協同與不同意見書》。台北：元照。

余逸玫（1994）。〈整合性行銷傳播規劃模式之研究—以消費品為例〉。政治大學企業管理研究所碩士論文。

余驥（2009.3）。〈舖天蓋地置入性行銷下的採訪關係〉，《目擊者雜誌》，24-25。

宋佩珊（2007）。〈產品置入的言論型態與管制：兼論美國商業言論發展〉，《世新法學》，1-1：169-197。

李倩玲（1997.5）。〈電視媒體購買指南〉，《廣告雜誌》，70-74。

林桓（2002）。〈我國建立「法規衝擊分析」機制之初論〉，《研考雙月刊》，26-5：40-49。

林桓（2008）。〈為民服務，抑依法行政？——以法規影響評估機制為中心〉，《研考雙月刊》，31-4：63-72。

林敬殷（2003.3.31）〈新聞辭典：置入性行銷〉，《聯合報》，2版。

林照真（2005）。〈「置入性行銷」：新聞與廣告倫理的雙重崩壞〉，《中華傳播學刊》，8：27-40。

林照真（2006）。《記者，你為什麼不反叛？》。台北：天下。

邱昌泰、廖元豪（2003）。《建立管制性法規影響分析機制可行性研究》。（行政院經建會委託研究，編號：（92）042.903）台北：台北大學公共行政暨政策學系。

洪貞玲（2006）。〈國家管制與言論自由——從衛星電視換照爭議談起〉，《廣播與電視》，26: 51-75。

洪貞玲、劉昌德（2006）。〈傳播權觀點的商營廣電管制〉，《中華傳播學刊》，10: 27-53。

孫秀蕙（1997. 2）。〈這麼多頻道 你能招架？〉，《廣告雜誌》，14-16。

徐佳慧（1999. 4）。〈無線、有線電視大幅成長〉，《廣告雜誌》，頁 69。

徐振興、黃甄玉（2005）。〈產品訊息疑似置入電視偶像劇之研究〉，《中華傳播學刊》，8: 65-114。

動腦雜誌編輯部（2008 年 8 月）。〈無線有線聯手拼營收〉，《動腦雜誌》，50-54。

張其祿（2008）。〈法規（管制）影響評估理論與實務之初探〉，《研考雙月刊》，32-2：50-58。

康堃皇（2003.3.17）。〈生廣告多元行銷〉，《經濟日報》，33 版。

張舒婷、林上祚（2009.11.10）。〈NCC：電視專題報導 可置入行銷〉，《中國時報》，A08 版。

張錦華（2008）。〈媒體自律及團體他律機制之建立與運作邁向三律共管的電視自律機制與台灣公民運動〉，《傳通會新聞》，1-11: 33-37

粘嫦鈺（2004.1.2）。〈偶像劇置入性行銷 賣翻天〉，《聯合報》，D6 版。

莊春發、莫季雍、黃聿清、許志鴻（2008）。《電視使用行為及滿意度調查研究報告》。（國家通訊傳播委員會委託研究，編號：NCC-J97001）台北：景文科技大學財務金融系。

陳俚任、褚珮君、江祥綾（2009.10.22）。〈節目廣告化 NCC 開鎚共罰 315 萬〉，《聯合報》，C2 版。

陳炳宏（2005）。〈探討廣告商介入電視新聞產製之新聞廣告化現象：兼論置入性行銷與新聞專業自主〉，《中華傳播學刊》，8：209-246。

陳嘉彰（2002）。〈「電視妙管家」妙不妙？〉，上網日期：2008 年 12 月 9 日，取自財團法人國家政策研究基金會國策評論專區網頁
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/091/EC-C-091-181.htm>

陳曉宜、曾韋禎（2009.8.30）。〈報紙兩文一圖 定價 9 萬 8〉，《自由時報》，A3 版。

黃尹青（2002.11.14）。〈金飾、鑽飾 e 世代最 Hot 偶像牌〉，《聯合報》，A8 版。

黃浩榮（2005）。《公共新聞學：審議民主的觀點》。台北：巨流。

馮建三、翁秀琪、羅世宏、魏玟、程宗明（2008）。《數位匯流後之傳播內容監理政策研析》。（國家通訊傳播委員會委託研究，編號：（97）PG9705-0200）
台北：財團法人台灣媒體觀察教育基金會。

馮建三譯（2008）。《傳媒、市場與民主》。台北：巨流。（原書：Baker. E. [2002]. *Media, Markets, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.）。

黃國師（2005）。〈「置入性行銷」是電視媒體的甜點還是雞肋？〉，《中華傳播學刊》8：17-25。

楊瑪利（2002. 4. 1）。〈弱智媒體 大家一起來誤國？〉，《天下雜誌》，251：114-115。

葉君遠、許晉榮（2006.4.24）。〈不搞置入？伊能靜：先試用〉，《聯合報》，D3版。

廖淑君（2006）。〈政府從事電視置入性行銷法律規範之研究〉，《廣告學研究》，26: 83-107。

劉幼琍（2008）。〈數位匯流下之內容管制革新〉，《傳通會新聞》，1-11: 26-33。

劉昌德（2006）。〈台灣商營電視節目內容管制的演變：結構去管制下的「內容再管制」〉，《廣播與電視》，26: 77-116。

劉昌德 (2007)。〈民主參與式的共管自律——新聞自律機制之回顧與再思考〉，
《臺灣民主季刊》，4-1: 109-139。

廣告雜誌編輯部 (1993. 12)。〈媒體購買進入戰國新紀元〉，《廣告雜誌》，64-66。

廣告雜誌編輯部 (2009)。〈2008 年廣告數字：2008 年台灣網路廣告量達 59.76
億元 成長 20.72% 今年預估達 68.68 億元〉，《廣告雜誌》，215: 47。

蔡樹培 (2005)。〈電視新聞性置入行銷：行銷視野之探討〉，《中華傳播學刊》，
8: 3-15。

鄭自隆 (2001)。〈廣告與臺灣社會的變遷〉，鄭自隆 (編)，《臺灣的廣告發展》，
頁 3-26。台北：學富。

鄭自隆 (2008)。《電視置入：型式、效果與倫理》。台北：正中。

謝雅婷 (2006. 12)。〈傳統媒體聲勢下滑 行銷預算將有更大發揮空間〉，《廣告
雜誌》，64-65。

魏玓 (2006)。〈監理之外：初探 NCC 在媒體產業輔導與媒體文化發展的角色〉，
《廣播與電視》，26:29-49。

蕭湘文 (2001)，〈台灣廣告媒介的發展〉，鄭自隆 (編)，《臺灣的廣告發展》，
頁 63-94。台北：學富。

羅文輝、劉蕙苓（2006）。〈置入性行銷對新聞記者的影響〉，《新聞學研究》，89:81-125。

羅世宏、蔡欣怡、薛丹琦（2008）。《質性資料分析：文本、影像與聲音》。台北：五南。（原書：Bauer. M. W. & Gaskell. G. Eds. [2000]. *Qualitative Research with Text, Image and Sound: A Practical Handbook*. London: Sage.）。

羅世宏、魏鈞、馮建三、唐士哲、林麗雲、王菲菲、王賀白譯（2005）。《問題媒體：二十一世紀美國傳播政治》。台北：巨流。（原書 McChesney, R. [2004]. *The problem of the media: U.S. communication politics in 21st century*. New York: Monthly Review Press.）。

邊明道、陳心懿（2005）。《傳播政策基本原理》。台北：揚智。（原書 Napoli. P. M. [2001]. *Foundations of Communications Policy: Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*. Cresskill, NJ: Hampton Press.）。

蘇永欽（2008）。《尋找共和國》。台北：元照。

蘇蘅、陳炳宏、張卿卿、陳憶寧（2007）。《我國廣播電視廣告規範政策研析》。（國家通訊傳播委員會委託研究，編號：（96）PG9610-0009）台北：國立政治大學新聞學系。

西文部份

Albareda. L. (2008). Corporate responsibility, governance and accountability: From

self-regulation to co-regulation. *Corporate Governance*, 8-4: 430-439.

Barstow. D. & Stein. R. (2005.3.13). Under Bush, a new age of prepackaged TV news.

New York Times. Retrieved Aug 4, 2009, from

<http://www.nytimes.com/2005/03/13/politics/13covert.html?pagewanted=1&r=1>

Carter. T. B., Dee J. L. & Zuckman. H. L. (2007). Mass communication law (6th ed.).

St. Paul, MN : Thomson/West.

Center for Media and Democracy. (2006.11.14). *Still not the news: Stations*

overwhelmingly fail to disclose VNRs. Retrieved Aug 4, 2009, from

http://www.prwatch.org/pdfs/CMD_Report_Public.pdf

Center for Media and Democracy. (2006.4.6). *Fake TV news: Widespread and*

undisclosed. Retrieved Aug 4, 2009, from

http://www.prwatch.org/pdfs/FakeTVNews_Apr2006Rpt.pdf

European Commission. (2005). Issues Paper for the audiovisual conference in

Liverpool. Retrieved Sep 2, 2009, from

http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/modernisation/issue_papers/ispa_advert_en.pdf

Feintuck. M. & Varney. M. (2006). *Media regulation, public interest and the law* (2nd

ed.). Edinburgh: Edinburgh University Press.

- Freedman. D. (2006). Dynamics of power in contemporary media policy-making. *Media, Culture & Society*, 28-6: 907-923.
- Galician. M-L., & Bourdeau. P. G. (2004). The evolution of product placement in Hollywood cinema: Embedding high-involvement “heroic” brand images. In. Galician. M-L., (Eds.), *The Handbook of Product Placement* (pp.15-36). New York: Haworth Press.
- Goldstein. A. (2004.3.20). GAO Says HHS broke laws with Medicare videos. *Washington Post*. p. A01.
- Gower. K. K. (2007). Regulation advertising. In Hopkins. W. W. (Eds.), *Communication and The Law* (pp.151-162). Northport, Ala: Vision Press.
- University of Hamburg, Hans-Bredow-Institut. (2006, June). *Co-regulation measures in the media sector: Final report* (2004-5091/001-001 DAVBST). Retrieved Jan 6, 2010, from European Union audiovisual and media policies Web site: http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final_rep_en.pdf
- Harrison. J. & Woods. L. (2007). *European broadcasting law and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hertin J., Jacob K., Pesch U. & Pacchi C. (2009). The production and use of knowledge in regulatory impact assessment – An empirical analysis. *Forest Policy and Economics*. 11:413-421.

- Higham. N. (2005). Content Regulation. In Walden I. & Angel J. (Eds.), *Telecommunications Law and Regulation* (2nd ed., pp.407-460). New York: Oxford Press.
- Kielbowicz. R. & Lawson. L. (2004) Unmasking hidden commercials in broadcasting: origins of the sponsorship identification regulations, 1927-1963. *Federal Communications Law Journal*, 56-2: 329-376.
- McManus. J. H. (1994). *Market-driven journalism: let the citizen beware?* Ca: Sage.
- Ofcom. (2005). Product placement: A consultation on issues related to product placement. Retrieved Sep 5, 2009, from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/product_placement/
- Ofcom. (2008). *The international communications market report 2008*. Retrieved Aug 8, 2009, from <http://www.ofcom.org.uk/research/cm/icmr08/>
- Peabody. J. (2008). When the flock ignores the shepherd – Corralling the undisclosed used of video news releases. *Federal Communications Law Journal*, 60-3: 577-596.
- Prosser, T. (2008). Self-regulation, Co-regulation and the Audio-Visual Media Services Directive. *Journal of Consumer Policy*, 31: 99-113.
- Rogerson. K. S. & Thomas. G. D. (1998). Internet Regulation Process Model: The Effect of Societies, Communities, And Governments. *Political*

Communication, 15: 427-444.

Ryfe. D. M. (2005). Does deliberative democracy work? *Annual Review of Political Science*, 8: 49-71

Turner, K. J. (2004). Insinuating The Product into The Message: An Historical Context For Product Placement. In M-L. Galician, (Eds)., *The Handbook of Product placement* (pp.9-14). New York: Haworth Press.

Williams. G. (2007). From isolationist to consensus: The UK's Role in the revision process of the Television Without Frontiers Directive. *Westminster Papers in Communication and Culture*, 4(3): 26-45. Retrieved Aug 28, 2009, from <http://www.wmin.ac.uk/mad/pdf/WPCC-VolFour-NoThree-Granville--Williams.pdf>

附錄一：台灣媒體市場發展大事紀

	媒體／廣告市場	相關政策法令	社會大事
1993	1. 9月28日，TVBS開播 2. 台視率先採用SNG技術 3. 聯亞行銷研究顧問公司於年底啟用「個人收視紀錄器」(People Meter)	1. 7月16日《有線電視法》三讀通過，11月9日正式公布實施。有線電視正式合法化 2. 新聞局重新開放廣播頻道申請，並於10日核準13家電台。	1. 辜汪會談於新加坡舉行，會後簽署4項協議 2. 世界貿易協定於12月通過關稅暨貿易總協定
1994	1. 真相新聞網開播 2. 24小時華語新聞網CTN(中天電視前身)開播 3. 中華民國發行公信會(簡稱ABC)10月20日成立 4.	1. 《消費者保護法》通過三讀 2. 新聞局公布有線電視廣告製作標準	1. 北美自由貿易協定實施 2. 省市長大選
1995	1. 公共電視於3月23日開始12小時試播 2. 中時報系成立全球資訊網站，為台灣	1. 新聞局全面取締有線電視菸酒廣告 2. 新聞局宣布有線電視酒類廣告解禁，開放播出時間為晚	1. 中共總書記江澤民提出「江八點」，接著於7月在彭佳嶼試射飛彈，引起台股大

	首份電子報	上 9 日到次日凌晨	跌
	3. 由奧美廣告、智威 湯遜廣告公司合組 的傳立媒體公司成 立	6 點	
1996	1. 中時電子報拓展廣 告業務，為台灣網 路廣告之先河	1. 《電信法》修正案 三讀通過，電信業 民營化與自由化時 代來臨	1. 台灣首次總統大 選 2. 宋七力案爆發， 宗教斂財成為熱 門話題
1997	1. 民視新聞台於 5 月 5 日開播。無線台 於 6 月開播，為台 灣第四間無線電視 台 2. 東森新聞台、環球 新聞台、民視新聞 台開播 3. 衛視控告東森旗下 新台北、大安文 山、金頻道、新幹 線、陽明山等 5 家 系統廣告蓋台。台 灣媒體界頻道商控 告系統商廣告蓋台	1. 新聞局宣布無線電 視得免送審播出電 器、五金機械、鐘 錶儀器、文教用 品、航空觀光及百 貨零售等 6 大類廣 告 2. 立法院於 12 月通 過《著作權法》修 正案。廢止著作權 登記制，改採創作 保護主義	1. 白曉燕綁架撕票 案震驚社會 2. 國大修憲，通過 凍省以及取消立 法院閣揆同意權 等條文 3. 香港回歸中國 4. 口蹄疫爆發 5. 林肯大郡因颱風 來襲塌陷，造成 28 死 48 傷，上百 戶居民無家可歸

之首例

4. 媒體集中購買公司
「聚濤媒體」、「澄
豐國際媒體」相繼
成立
5. 中華電信民營化，
加入大型廣告主行
列

-
- 1998
1. 和信、東森因爭奪
有線電視市場，在
換約問題爆發斷訊
風波
 2. SETN 新聞台（三
立新聞台前身）開
播
 3. 有線電視出現轉
型、改版風潮
 4. 黃禾廣告與博上廣
告合組媒體集中採
買公司：薄荷策略
聯盟
 5. 潤利公司正式啟動
網站廣告監看作業
 6. 電信服務首度進入
年度 20 大廣告產

1. 我國首顆擁有主
控權的商業用衛
星「中新一號」
正式啟用
2. 華航發生大園空
難，乘客與機組
人員全數罹難

業			
1999	1. 自立晚報停刊 2. 媒體集中購買公司「捷盟媒體公司」、「尚揚媒體公司」成立 3. 台灣上網人口突破 400 萬人	1. 《出版法》於 1 月 25 日廢止 2. 有線電視三合一頻方案於 1 月 1 起實施 3. 修訂《有線廣播電視法》，大幅放寬所有權限制 4. 《衛星廣播電視法》於 2 月 3 日公布施行 5. 調查局偵察並搜索今周刊、中國時報，引發新聞界大規模連署抗議	6. 交通部宣布開放電信固網業務 7. 7 月，前總統李登輝發表「兩國論」，引發台海危機，台股一度重挫
2000	1. 數位電視開始進行試播 2. 太平洋網路電視開播	1. 10 月，新聞公告廢止《電視節目製作規範》	2. 總統大選，民進黨籍候選人陳水扁、呂秀蓮當選，台灣政治首度政黨輪替
2001	1. 「台灣廣告主協會」於 5 月 3 日成立 2. 香港上市公司「壹	1. 《有線廣播電視法》於 5 月修訂，解除對所有權的相關管制措施、刪除	1. 6 月 28 日，立法院三讀通過「金融控股公司法」，政府之後進行一

	傳媒股份有限公司」旗下「壹週刊」於 5 月 31 日登台發行	股權分散規定、以及放寬外資限制	2. 新聞局於 5 月 31 日公布〈節目廣告化或廣告節目化認定原則〉，以因應日趨嚴重的置入性行銷	次、二次金融改革	2. 美國 911 事件，震驚全球。隔月英美聯軍攻打伊拉克
2002	1. 東森榮華併購超視頻，該集團控制頻道達 17 個 2. 根據新聞局及聯合報統計台灣前 5 大 MSO 分別為：東森、中嘉和信、太平洋建設、美商卡萊爾以及台灣基礎國際網路(台基網)等 5 家	1. 新聞局公告固網業者跨足經營有線電視的相關規範 2.		1. 10 月，媒體大幅報導前衛生署長涂醒哲舔耳事件，後經証實為烏龍新聞 2. 台灣加入世界經貿組織（WTO）	
2003	1. 「壹傳媒」開辦的「蘋果日報」於 5 月 2 日正式發行 2. 中華電信於台北推行「多媒體隨選視訊」服務（MOD）	1. 因應「黨政軍退出廣電媒體」政箱，行政院通過廣電三法修正草案，增修相關條文 2. 行政院通訊傳播委		1. 3 月，新聞局委託中央信託局執行「國家施政宣導及公營事業商品廣告之媒體通路組合案」約達 11	

	員會籌備處掛牌成 立	億台幣的經費引 發各方注意
2004	1. 電視新聞報導總統大選開票，灌票情形嚴重，引發閱盟、台灣記協等諸多社會團體批評 2. 10月25日台視記者平宗正採訪颱風新聞時不幸遭洪水沖走溺斃，引發媒體同業震驚 3. 5月18日，鴻海以記者報導傷及商業利益為由，向法院申請假扣押工商時報記者曠文琪之財產，直至12月20日鴻海撤回假扣押	1. 巴西混血兒吳憶樺監護權問題引發社會關注 2. 319槍擊案發生 3. 陳水扁、呂秀蓮連任成功。部份民眾不滿開票結果並於凱達格蘭大道前展開數十日抗爭活動
2005	1. 中華民國衛星廣播電視商業同業公會成立 2. 有線電視排序區塊化 3. 4月30日，廣電人	1. 7月，新聞局進行衛廣法實施以來首次換照審查。審查結果包括東森新聞S台、龍祥電影台、蓬萊仙山、華 1. 10月，TVBS「2100全民開講節目」爆料前總統府副秘書長陳哲男在濟州島賭博照片，引發社

	市場研究公司正式退出台灣市場	爾街財經臺、彩虹、歐棚、CASA 等 7 家頻道不予換發執照	會關注
4.	因應黨政軍退出媒體，國民黨原本持股中廣、中影、中視之股份移轉由中時集團持股的「榮麗投資公司」	2. 《國家通訊傳播委員會組織法》於 11 月 9 日公布施行	2. 台北市議員王育誠揭露「腳尾飯」事件，事後媒體追查發現為偽造新聞
5.	澳洲奧格理媒體基金以 8.88 億取得台灣寬頻通訊股份有限公司股權		
2006	1. 2 月 28 日，大成娛樂報停刊 2. 美國私募基金凱雷集團以 13 億美金收購東森媒體科技，集駐台灣有線電視市場 3. 6 月 1 日，中央日報停刊 4. 6 月 7 日，台灣日報停刊 5. 11 月 30 日，民生報停刊	1. 國家通訊傳播委員會（NCC）於 2 月 22 日正式成立 2. 國安局及行政院以 911 攻怖攻擊後須加強機場安全與秩序為由，取消新聞媒體駐場記者證	1. 聯合報記者高年憶因在法庭上拒絕透露消息來源，經法院判決處以 3 萬元罰鍰 2. 9 月，不滿政府民眾於總統府凱達格蘭大道前靜坐抗議

	6. 12 月，Yahoo!奇摩 以 2,200 萬美元收 購無名小站		
2007	1. 1 月，力霸案爆發，東森集團因牽涉其中而發生財務危機 2. 3 月，台北捷運免費報《U Paper》正式發行 3. 公視計劃於高雄設置公視南部台 4. 台視民營化，政府公股釋出，最後由非凡國際科技取得台視 4 成股份 5. 國際私募股權基金安博凱以 14.35 億美元多層投資控股中嘉系統的吉隆等 11 家有線電視股份有限公司	1. 9 月，NCC 提出《通訊傳播管理法草案》	1. 3 月，三立受理新聞局招標製播「228 走過一甲子」節目，被發現新聞畫面造假 2. 3 月 26 日，TVBS 晚間新聞播放槍擊犯周政保槍聲影帶，引發社會討論
2008	1. 中時集團退出中國時報、中視、中天等媒體經營權，並	1. 4 月，行政院以影響甚鉅，所以應該再行斟酌，採漸進	1. 2008 年 9 月，在雷曼兄弟宣佈倒閉、美林證券被

轉移至旺旺集團	方式分階段進行， 退回 NCC《通訊傳 播管理法草案》	併及 AIG 保險向 Fed 求助後，爆發 全球金融危機
2. 8 月，立法院通過 廢除「廣播電視事 業發展基金條例」	2. 中國國台辦前發 言人、廈門大學 傳播學院院長張	
3. 10 月，NCC 決定著 手修改廣電三法及 電信法，並表示將 優先修改《衛星廣 播電視法》	銘清來台參加學 術活動，在台南 受到民眾抗議並 發生推擠，過程 中被推倒在地	

資料來源：《聯合報》、《動腦雜誌》、《廣告雜誌》、「全球華文行銷知識庫」網站

(<http://www.cyberone.tw/index.html>)，表格為本研究整理繪製。

附錄二：訪談大綱

管制單位部份：

訪談日期：民國98年10月6日 訪談時間：9時30分至10時30分

訪談地點：NCC 傳播內容處

受訪者姓名： 聯絡電話：

E-mail：

現職：

參與訪談者：涂智翔

一、 有關節目廣告化（置入性行銷）、資訊性節目管制的作業流程為何？

二、 新聞置入性行銷近來受到多方討論，在現行管制上，對於新聞置入性行銷管制遇到什麼問題？管制工具是否足夠？若不夠，關鍵點為何？

三、 對於公民參與傳播內容管制（如透過電話、傳真、網路向NCC申訴）的看法？如何強化這種民眾參與的方式？

四、 廣播電視節目暨廣告諮詢會議的運作流程為何？

業者部份：

訪談日期：民國98年9月28 日 訪談時間：15 時 0 分至 16 時 0 分

訪談地點：嘉義中正大學

受訪者姓名：

聯絡電話：

E-mail：

現職：

參與訪談者：涂智翔

一、 請問您是否參與過業配新聞的執行？若有，其作業流程為何？ 如何組織與分工？

二、 您本身對於業配新聞的看法？ 以及它對您平日新聞工作是否帶來改變或造成影響？

三、 就您的瞭解，公司主管如何看待業配新聞？

四、 就您所知，公司其它記者或同行對於業配新聞的看法如何？

學者與公民團體部份（版本一）：

訪談日期：民國 98 年 10 月日 訪談時間： 時 分 至 時 分

訪談地點：

受訪者姓名：

聯絡電話：

E-mail：

現職：

參與訪談者：涂智翔

- 一、 新聞置入性行銷近來受到多方討論，你認為在現行管制上，對於新聞置入性行銷管制遇到什麼問題？管制工具是否足夠？若不夠，關鍵點為何？
- 二、 請問您對於公民參與傳播內容管制（如透過電話、傳真、網路向 NCC 申訴）的看法？就公民而言，有無需要注意（或加強）之處？
- 三、 請問您是否曾參與過 NCC「廣播與電視節目與廣告諮詢委員會」？若有，該會議的運作流程大致如何？若無，您認為該諮詢會議有無需要注意或加強的地方？
- 四、 許多產官學界人士認為置入性行銷已是未來必然的趨勢。就公民團體而言，您如何看這股趨勢？

學者與公民團體部份（版本二）：

訪談日期：民國 98 年 1 月 日 訪談時間： 時 分 至 時 分

訪談地點：

受訪者姓名：

聯絡電話：

E-mail：

現職：

參與訪談者：涂智翔

一、 可否請您介紹申訴受理的作業流程？

二、 可否請您談談過程中和管制單位如何互動？

三、 NCC 目前正在推行「傳播內容申訴網」，以你們做過的經驗，
會期待他們做到哪一個部份？或是希望哪裡要加強的？