國立台灣師範大學大眾傳播研究所碩士論文

政府置入性行銷之研究：發展脈絡、規範歷程與政媒關係演變

指導教授：陳炳宏　博士

研究生：黃桂容

中華民國一百零一年二月

本論文獲國家通訊傳播委員會博（碩）士論文研究獎助

國立臺灣師範大學大眾傳播研究所碩士論文通過簽名表

所別：大眾傳播研究所

姓名：　黃桂容　　學號：697120104

碩士論文題目：政府置入性行銷之研究：發展脈絡、規範歷程與政媒關係演變

經審查合格，特予證明

論文口試委員

馮建三　博士
國立政治大學新聞學系教授

林麗雲　博士
國立台灣大學新聞研究所教授

陳炳宏　博士
國立臺灣師範大學大眾傳播研究所教授
論文指導教授

所長簽章：

中 華 民 國 101　年　1　月　11　日

國立臺灣師範大學學位論文授權書

本授權書所授權之論文為授權人在國立臺灣師範大學

_____學院大眾傳播研究所100學年度第____學期取得碩士(Master)學位之論文。

論文題目：政府置入性行銷之研究：發展脈絡、規範歷程與政媒關係演變

指導教授：陳炳宏

授權事項：

一、 授權人同意非專屬無償授權本校將上列論文全文資料以微縮、光碟、數位化或其他方式進行重製作為典藏之用。本校在上述範圍內得再授權第三人進行重製。

二、 授權人同意非專屬無償授權本校及國家圖書館將前條典藏之資料收錄於資料庫，並以電子形式透過單機、網際網路、無線網路或其他傳輸方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、瀏覽、下載、傳輸、列印等利用。本校得將上述權利再授權于第三者。

三、 論文全文電子檔上載網路公開時間：

■即時公開。

授權人姓名：黃桂蓉　　（請親筆正楷簽名）

學號：697120104

註：1. 本授權書須列印並簽署兩份，一份裝訂於紙本論文書名頁，一份繳至圖書館辦理離校手續。

2. 授權事項未勾選者，分別視同「同意」與「即時公開」。

中　華　民　國 101 年 2 月 13 日

謝辭

長長的旅程，終於要在這裡告一段落了。

明明在知識的道路上懶懶散散的我，卻常常因為一時的衝動讓自己有了很多種的嘗試，但是念大傳所反而是回歸了初心，念了研究所也是真正了解自己的開始。從發想題目到論文的完成，多少個失眠的夜晚、無數次的焦慮胃痛，都是讓論文產出的必經過程，2010 年底，因為法條即將要修正讓我的研究方向必須大轉彎，當時還在香港旅遊的我，只想趕快回台灣。

謝謝我的指導教授陳炳宏老師，從擔任老師的研究助理到論文指導，是老師讓我了解到作研究的樂趣，還記得研一時，連期末報告的題目發想都窒礙難行，在懷疑自己是否有作研究生的 sense 時，老師的鼓勵卻讓我有了很大的信心。而在我的論文當局者迷的地方，老師也總是可以一針見血的指出我不足之處。謝謝兩位口試委員馮建三老師與林麗雲老師，因為兩位可愛的老師，除了讓我在口試當中沒那麼緊張之外，對於我的論文所提出精闢的意見更讓我的論文趨於完善。謝謝我的受訪者，何吉森老師、林照真老師、邱家宜小姐、莊豐嘉先生、黃哲斌先生，以及管中祥老師，因為有你們提供寶貴的資料，我才得以完成我的論文。

謝謝我的導師 Eva 老師，在口試前聚餐的擁抱，非常非常的溫暖。謝謝大傳所有的老師，謝謝大傳所這一群最可愛的女孩，可以跟妳們成為同學真的是最 lucky 的事！！謝謝所有對我加油打氣的人。

最後，要謝謝我的家人，對於我所有的決定都無條件地支持，如果沒有你們，不會有今天的我，也不會有這一本論文。

摘要

在不同時期針對政府置入以及新聞置入形式的規範，不論政府或民間團體皆曾嘗試推動修法或規範，但始終因許多因素而無法正確的落實，但是《預算法》的修正從引起注意乃至修法完成僅短短一個月的時間，但實際上政府置入性行銷是一個長久以來的議題，任何政策皆有其形成的歷史脈絡，《預算法》修正的發展脈絡牽涉到政治（政府、政黨）、社會（閱聽人）、和經濟（經濟環境與媒體市場）三者間長期的互動與角色的交互作用，並非只是一個短暫修法的過程。本研究欲以傳播政治經濟學的架構探討政府置入性行銷的發展脈絡，以及預算法形成的主導因素與先前規範無法落實之因，並探討政府置入受到規範之後，政府與媒體關係的變化與未來發展的理想模式。

而研究結果發現，政府在解嚴前即已使用預算委託媒體製作政令宣導節目，並非現在才以對價關係進行置入性行銷，而觀察政府置入性行銷的爭議事件與修法過程可觀察到，隨著爭議事件的累積，修法的進程也持續進行，而在許多的論述累積與時機成熟之下，致使 2011 年的預算法修正。但是預算法通過之後，仍須持續針對政治宣傳的定義與標示進行詳細的規範，長期目標更應該整合廣告法規，對於置入性行銷有統合性的規範。而在未來的政媒關係上，除了須雙方須對政治宣傳的界限有明確的共識之外，回歸至廣告公關的專業，以及嚴守新聞與廣告的分際之外，法律與媒體自律的共同規管機制，才是維繫政媒關係的長久之道。

關鍵字：政府置入性行銷、預算法、傳播政治經濟學、政媒關係、公共領域

目錄

第一章 緒論.....1

第一節 研究背景.....2

第二節 研究動機.....10

第三節 研究目的.....15

第四節 章節安排.....18

第二章 文獻探討.....20

第一節 媒體與社會.....20

第二節 媒體與政府.....38

第三節 媒體角色與民主.....51

第四節 新聞自由.....63

第三章 研究框架與方法.....70

第一節 傳播政治經濟學途徑.....70

第二節 研究問題與研究方法.....73

第三節 研究架構.....80

第四章 政府置入性行銷脈絡與修法歷程.....82

第一節 政府置入性行銷之歷史脈絡.....82

第二節 政府置入性行銷規範之概念演進.....109

第五章 《預算法》增訂歷程及未來修法方向與政媒關係變化.....134
第一節 《預算法》增訂歷程與未來修法方向 134
第二節 規範政府置入之後，未來政媒關係的發展 178
第六章 研究結論與建議 184
第一節 研究發現.....184
第二節 研究限制與建議.....192
參考書目.....194
附錄一、通訊傳播管理法草案修正沿革與現行廣電三法比較表 219
附錄二、衛星廣播電視法修法草案之修正沿革：廣告、贊助與置入性行銷定義之部份 221
附錄三、衛星廣播電視法修法草案之修正沿革:選舉廣告與政府出資、政府置入性行銷規範部份 223
附錄四、衛星廣播電視法修法草案之修正沿革：資訊揭露規範部份 225

圖目錄

圖 2-1：大眾媒體作為社會系統的圖解.....28
圖 3-1：本研究架構圖 80

表目錄

表 3-1：本研究訪談對象 76

表 4-1：新聞局 2003 媒體通路組合招標基本需求表 92

表 4-2：2003 年新聞局媒體招標案與得標廠商民視合作的媒體平台 93

表 4-3：政府於 2003 年以前部分以置入性行銷進行政令宣導之節目 97

表 4-4：行政院與朝野黨團分別提出之預算法修正版本.....141

表 4-5：預算法修正脈絡之大事件 144

第一章　緒論

2011 年 1 月 12 日，規範政府置入性行銷的預算法第六十二條之一修正通過，代表政府置入性行銷從政府這個源頭端有了初步性的規範，但事實上，置入性行銷有許多種面貌，陳炳宏（2007 年 7 月）曾指出，置入性行銷若以媒體內容呈現的型態作分類，大致可以分成四種：第一種是政府政策置入節目內容；第二種是政府政策置入新聞報導；第三種是商品置入新聞報導；第四種是商品置入節目內容。

而置入性行銷在台灣已然成為主流的行銷手法之一，除了政府的置入性行銷之外，商業性的置入性行銷更是猖獗，但本研究所要探討的類型則是第一種與第二種置入型態，特別是第二種，也就是政府將政策置入於新聞報導中，乃由於政府以對價關係將所欲推行的政策或宣揚的政績用新聞報導的方式呈現，當中的問題在於，所謂的對價，即是以人民的納稅作為預算執行置入，此外，原本應該作為公共領域的新聞報導，在接受置入性行銷之後，除了失去了新聞自由之外，連帶也剝奪了公民對於公共議題思辯的空間。

本論文研究之主題係以傳播政治經濟學的架構探討政府置入性行銷的發展脈絡以及爭議過程，並分析規範政府置入性行銷的預算法第六十二條之一的背景與目前條文執行的盲點，藉以釐清未來的修法方向；並就政府與媒體的關係，探究政府在置入性行銷的規範之下，日後雙方的角色與互動關係以及理想模式。第一節首先以解嚴為一分水嶺，審視政府與媒體關係的變化，爬梳政府政策置入性行銷發展的背景，以及預算法修正的經過；其次在第二節根據上述的背景提出本研究之動機，在第三節說明本研究所欲達成的研究目的，最後在第四節介紹本研究的章節安排。

第一節　研究背景

台灣從 1949 年至 1986 年的戒嚴時期，媒體受制於國家政權與菁英結合的侍從結構，成為國家意識形態的機器（李金銓，2004，頁 36），國家機器利用政治的絕對權力掌控媒體，媒體成為聽話的侍從；解嚴後，媒體市場急遽變化，經濟力凌駕於政治力，政治操控由經濟主導所延續，兩者重組為新的操控機制，影響媒體生態（蔡孟真，2005），而近年來政府運用預算購買新聞時段與版面進行政策的置入性行銷，逐漸成為媒體主要財源之一，讓媒體背離專業，且無從抵抗，政治力的介入在此時已轉型為經濟力的介入（張錦華，2004）。

但就在政府置入性行銷爭議自 2003 年的新聞局統包案爆發之後，已擾攘了近十年，在此時，規範政府置入性行銷的預算法第六十二條之一增訂完成，將政府置入性行銷劃下一個暫時性的休止符。本節就此脈絡，將解嚴前後政府與媒體的關係做一觀察，並就政府置入性行銷的脈絡，以及預算法增修過程進行背景說明。

壹、　戒嚴時期：威權體制

戒嚴時期，國民黨基於反共的「神聖使命」，為求政治穩定，實行極端的中央控制，並以國營及黨營事業來主導媒體的發展，多數媒體屬於黨、政、軍所掌控，同時實施徹底的新聞管制措施，例如 1951 年宣佈報禁政策，限制報紙家數；對於電影實施檢查制度；黨政軍擁有廣播頻道資源，並獨佔電視事業，控制了龐大的言論喉舌。

此時台灣的傳播體制多半被視為報業理論當中的威權主義（李金銓，2004；林麗雲，2005）；而威權主義的體現，主要是維護既定的社會秩序及政府的合法

性，並為媒體的自由設立清楚而縝密的範圍（Straubhaar & LaRose, 1997／涂瑞華譯，1999）。政府運用政治力對媒體實行嚴密的控制，透過結構及內容上的規範來限制媒體的發展（管中祥，2000）。不論是從意理教化，以「反共」、「國家安全」、「國家發展」為由，要求媒體犧牲新聞自由；或是從法令作為教化、規範、懲戒媒體的依據；以及經由掌握媒體資源與所有權，進一步控制媒體內部人事，並進行情治監控，確保媒體的忠貞馴服，同時針對可能威脅到統治正當性的媒體內容，對媒體主管直接下達宣揚、淡化或封殺的命令（陳順孝，2003）。

貳、 解嚴後：黨政軍與商業力量重組

1987 年的解嚴成為台灣由黨國威權體制轉型為民主化社會的契機，各種對於媒體的禁令解除，媒體市場由封閉走向開放，媒體數量激增，但在媒體蓬勃發展的情景之下，並不代表國家和政黨力量放棄對媒體的操縱。媒體仍然無法擺脫政治勢力的介入，更多的政治力攫取媒體的經營權，同時商業力量在資本主義的邏輯之下主宰媒體運作，並與政治力相互援引，政媒關係越趨模糊，媒體成為金權結構的一環，媒體奉商業利益為圭臬成為解嚴後的媒體趨勢（台灣媒體觀察基金會，1999）。

在資本主義社會下的傳播媒體，受到市場趨力的影響，以利潤導向作為經營的主要目標，已是顯而易見的態勢，而媒體內容受到市場趨力的影響下，受到各種力量影響的層面也更為廣泛(McManus, 1994)，從 Herman & Chomsky (1988)所提出的「宣傳模式」(propaganda model)中，可以發現資金與權力是如何影響新聞媒體選擇消息與「過濾」不利於政府與私人企業的訊息與言論，其中，廣告作為媒體的主要收入，出資的廣告主已成為影響媒體產製內容的最大因素。

台灣解除戒嚴後，媒體生態看似政治力消退，但其實政治力以一種變形的方式，由媒體老闆的意識形態主掌台灣各個媒體的立場，同時經濟力趁虛而入，所有媒體以經濟不景氣為名進行各式各樣變賣版面、或用報導來達成經濟利益之實（民進黨中央黨部政策委員會，2003，頁 137）。這種「賣新聞賺錢」的手法被稱為「置入性行銷」，即各媒體利用自己的新聞專業，將廣告宣傳以新聞包裝，然後混雜在其他真新聞之中，並因民眾對新聞的信任，達到商品宣傳的目的。此舉成就了廣告效益，卻讓新聞的公信力受到嚴重踐踏（林照真，2005b）。

台灣在黨政軍退出媒體之後，三股力量對於媒體的所有權控制削弱，政府無法像威權統治時期透過政治力量直接控制媒體進行政治宣傳，因此中央與各級地方政府，投注預算至媒體為欲推行的政策與政績宣揚進行宣傳，除了環保署、交通部電信局、台北市政府等政府單位，開始大量利用廣告做政策推廣外，國營事業如中油、台電也登上廣告的舞台，其廣告出現的頻率與商品廣告相比並不遜色（經濟日報，1988 年 9 月 16 日），與其他私人企業同為媒體廣告主的角色，成為媒體主要財源之一（張錦華，2004；林照真，2007），甚至利用新聞置入的方式，將政策宣傳或政績宣揚以新聞報導的形式呈現。

參、 政府置入性行銷爭議背景與起源

置入性行銷到底是什麼？一般指的是「商品置入」(product placement)，置入性行銷被視為一種「隱藏式說服」，即商品訊息透過電視節目、戲劇或任何的贊助方式進行置入（王毓莉，2005）。Balasubramanian(1994)將產品置入視為行銷所利用的混雜型訊息(hybrid messages)之一，這類訊息結合了廣告和公關的特色，且由於付費的關係，讓廣告主能擁有一定的掌控權，也因為產品掩飾了廣告的目的，讓訊息看起來更為可信。由於置入性行銷的呈現方式，並非以傳統的「廣告」方式出現，而常以新聞報導或戲劇節目等方式呈現商品訊息，期待觀眾在不經意、

低涉入感的情況下，累積對商品的印象，也就是下意識的效果(subliminal effect)（鄭自隆，2008）。

其實台灣媒體的置入並非始於今日，1965 年，台灣第一家電視公司——台灣電視公司的外製節目【田邊俱樂部】（後改名為【五燈獎】），「田邊」指的是節目提供廠商日商田邊製藥，【田邊俱樂部】不但是廠商名稱的置入，在節目中一再出現的參賽者得分顯示版，更是商標的置入，【田邊俱樂部】可能是台灣電視史上置入的濫觴（黃國師，2005；鄭自隆，2008）。

而政治訊息的置入，政府也早就行之有年，在威權統治時期，國家領導者對傳播媒介的角色冀望，主要是強調其教化功能，亦即新聞傳播媒介應以提升社會風氣、維持社會秩序和宣導國家政令為主要任務（徐嘉宏，2003），在電視的部份，1976 年頒佈的廣播電視法第 26 條即明定「新聞局得指定各公、民營電臺，聯合或分別播送新聞及政令宣導節目」，而所謂的政令宣導節目由政府出資製作或提供節目內容更是十分普遍的情形，例如 1976 年三台連播的「行的安全」，即是由行政院新聞局製作，並由內政部、警務處、交通部協助，目的是勸導人民遵守交通規則，以及維護交通秩序（聯合報，1976 年 4 月 22 日）；1987 年中視播出的「歡樂列車」由台北市政府贊助，市政府每集撥給製作單位四萬五千元製作費，以改善台北市交通為題，將政令宣導至民間（夏迪，1987 年 1 月 18 日），而上述所提的「預算」，想當然爾是來自於人民的納稅。

在電影的部份，六零年代興起的「健康寫實電影」，例如宣揚國民黨「德政」的【蚵女】、【養鴨人家】；七零年代國民黨以「愛國電影」——【英烈千秋】、【八百壯士】、【筧橋英烈傳】、【黃埔軍魂】鼓舞愛國情操，撫平台灣社會在此時因退出聯合國、蔣介石過世、中美斷交等不安的情緒；以軍教片如【成功嶺

上】、【報告班長】卸下軍方嚴肅的面具（鄭自隆，2008）等，皆有政治訊息置入的影子。

若以新聞形式呈現政府政策或政績宣揚也非一朝一夕，例如 1994 年前總統李登輝展開尼加拉瓜、哥斯大黎加、南非、史瓦濟蘭跨洲之旅結束之際，台灣的三家無線電視台都推出了名為「深入報導」，實為「政令宣導」的「新聞專題」（龔賓四，1994 年 5 月 26 日）。近年來政府在置入訊息的類型更為廣泛，從偶像劇、綜藝節目、談話性節目、新聞專題等（蕭衡倩，2003 年 3 月 13 日；羅如蘭，2003 年 12 月 4 日），皆有政府置入的痕跡。

置入性行銷除了在商品與服務置入的部份之外，最引起爭議的即是政府資訊的置入，例如以「置入性行銷」一詞引發爭議 2003 年新聞局年度總預算達 11 億新台幣的「國家施政宣導及公營事業商品廣告之媒體通路組合」，招標時因說明不清，加上開標後領先的 5 家得標者皆為媒體，並非專業行銷公關公司，引發各界質疑，也讓政府政策置入性行銷成為關注的議題（宇若霏，2004；王毓莉，2005；林照真，2005a；廖淑君，2005；周瓊惠，2006；羅文輝、劉蕙苓，2006；周怡怡，2008；彭賢恩、張郁敏， 2008）。

台灣從商業性跨到政治性置入行銷，甚至由政府編列預算大做「假報導、真文宣」，則是不到十年的事情，而且幾乎僅見於台灣（田習如，2010 年 11 月）。根據尼爾森 2009 年底公佈的廣告量排名顯示，前 50 大政府單位的廣告總量，已超過 12.44 億元，比前年成長七成，勞委會和勞保局，連續三年同列其中，一年廣告量超過一億兩千萬元，政府儼然成為台灣最大的廣告主（林佳蕙，2010；林倖妃、陳一姍，2010 年 12 月），而其他政府置入於新聞的「新聞專案」，恐怕還不勝枚舉。財訊雜誌統計了 2010 年直至 11 月 19 日的政府採購決標公告中，

直接以購買媒體「新聞專題」或「專題報導」為名的招標案共有 33 件、4385 萬元，加上「專題企畫」或「專題行銷」的媒體購買案則共達八千六百萬元，這還不包括政府機關以「整合行銷」，或以非公開招標方式可能涵蓋的媒體置入行銷（田習如，2010）。

一名電視台主管指出，各電視台幾乎都在新聞部成立「專案組」，專責向民間提案、標案工作，而專案組的記者，不負責跑新聞，而是專門製作、企劃、採寫「置入性行銷」的廣告內容，所不同的，廣告一但播出時已被打造成「新聞」，觀眾完全無法分辨到底是新聞或是政府的政令宣導，或美化後的政治人物政績（目擊者，2006 年 3 月）。《聯合報》業務主管透露，該報每月約一億多元的廣告收入中，屬於「業務配合」（置入行銷的另一說法，簡稱業配）的比重約三成，甚至由編輯部自己找來的業配案每月也有一、二千萬元，同時政府會要求花錢買的「新聞」，從版面、內容、長度、記者掛名與否、交案時間都有規定，否則就扣款，因為政府單位發現，他「可以」完全掌控新聞（田習如，2010 年 11 月；林倖妃、陳一姍，2010 年 12 月）。

2010 年自由之家的報告指出，政府置入性行銷已成為台灣媒體的一大問題（曹郁芬、彭顯鈞，2010 年 7 月 7 日），作為第四權的新聞媒體接受政府的資助，將政策進行包裝，以「新聞專題」或「專題企劃」的方式呈現在閱聽人的眼前，使閱聽人無法辨識正在看的是「新聞」還是經過包裝過後的「廣告」。而立法院法治局的報告也顯示，政府部門運用商業手法的置入性行銷，將政策與政績宣揚置入於新聞或節目中，並未揭露政府為資訊提供者，而將訊息偽裝為其他第三人所提供，將導致民眾無法察覺其正在接受來自政府之政令宣導，無形中被政府說服，也無法對政策進行理性的辯論溝通（林秋妙，2010）。

2010 年 12 月 13 日，資深新聞工作者黃哲斌於部落格發表〈乘著噴射機，我離開《中國時報》〉一文表達以離開中國時報對目前台灣新聞媒體受到業配新聞與政府置入性行銷控制的抗議（黃哲斌，2010 年 12 月 13 日），引起各界正視業配新聞與政府置入性新聞的問題；2010 年 12 月 26 日，學界發動連署，強烈表達「反收買、要新聞」的態度（謝文華、黃維助，2010 年 12 月 27 日），馬英九總統也表示了政府不得進行含有政治目的的置入性行銷，支持新聞與廣告應清楚區分的回應（李淑華、黃名璽，2010）。公民團體成立了「反收買新聞」聯盟，要求政府與朝野應立即重視政府置入性行銷問題（台灣新聞記者協會，2011）。

2011 年 1 月 3 日，立院朝野立委均啟動修法：國民黨立委黃義交、民進黨團分別提案，要求修正「預算法」以規範政治目的置入性行銷（林新輝，2011 年 1 月 4 日；邱燕玲、王貝林，2011 年 1 月 4 日；鄭閔聲，2011 年 1 月 4 日）。當時針對政府置入性行銷規範方向，行政院、國民黨立委黃義交，以及民進黨團分別提出了不同的版本，基本上都以預算法修正為主要目標，強調政府執行政策宣傳不得以置入型行銷的方式進行，且宣導與廣告皆須明確揭露為政府出資。三者在規範政府置入性行銷皆以預算法為修正基礎，而 2011 年 1 月 12 日立法院三讀通過《預算法》修正案，增訂第六十二條之一，規定：

> 基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金百分之五十以上成立之財團法人及政府轉投資資本百分之五十以上事業，編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行(《預算法》，2011 增訂）。

《預算法》修正案，增訂第六十二條之一通過之後受到各方肯定，但條文內容仍受到質疑，除了限制範圍被視為過於寬鬆之外，執行的空間也過於模糊（呂苡榕，2011 年 1 月 13 日；林嘉琪，2011 年 1 月 13 日），甚至在《預算法》修正上路之後，政府廣告仍常藉「廣編」、「專輯」等形式魚目混珠，甚至對外還宣稱是媒體報導，媒改團體認為，應依法標示為「廣告」，而不是曖昧的「廣編特輯」，建議在《預算法》增列 62-2 條，除修改政府投資比例規定，並要求所有政府投資的單位都不可以「置入行銷」，同時規範「廣編特輯」必須明顯標示「廣告」字樣，避免讀者的混淆（孫窮理，2011 年 4 月 1 日；楊宗興，2011 年 4 月 1 日；曾韋禎、陳永吉、林毅璋，2011 年 4 月 2 日）。

在《預算法》針對政府置入性行銷增訂條文進行規範之後，2011 年 3 月 24 日，行政院院會通過「衛星廣播電視法」修法草案，除對於置入性行銷進行定義之外，在政府置入的部份，也增訂禁止播送受政府委託為置入性行銷之節目，或播送受政府委託而未揭露政府出資、製作、贊助或補助訊息之節目相關規範（國家通訊傳播委員會，2011），但是未來仍須持續研擬相關的配套措施與規範，使政府置入性行銷受到完整的規範。

第二節　研究動機

《預算法》修正從引起社會關注至修法完成雖然不到一個月的時間，但實際上政府置入性行銷是一個長久以來的問題，任何政策的形成，皆有其歷史脈絡（柯三吉，1993，頁 683），政策的形成與發展皆受到經濟理性邏輯與政治權力邏輯的影響，兩種邏輯的運作皆鑲嵌在政治、社會與經濟的結構性關係中（蕭全政，2006，頁 34）。簡而言之，《預算法》修正的發展脈絡牽涉到政治（政府、政黨）、社會（閱聽人）、和經濟（經濟環境與媒體市場）三者間長期的互動與角色的交互作用，並非只是一個短暫修法的過程。

從政治宣傳的角度可以了解到，政府為了尋求民眾了解和支持立法提案與政策的發展，急切地渴望向人民推銷它的政策（Golding & Murdock, 1991／黃櫻棻譯，1997），大眾傳播媒體成為政治溝通的重要角色，特別是新聞媒體，更可以視為高度的「政治事業」，政府透過媒介向民眾說明、宣傳政策、政績，來維持其統治的權力與合法性，民眾也利用媒介的報導、解釋與評論來了解和參與國家的政策（祝基瀅，1983；管中祥，1997），而媒體同時也需要政府的資訊來作為新聞的消息來源，兩者之間在不同的時空脈絡中，皆不能獨立於彼此，同時也有著不同的互動關係與角色（陳雪雲，1996）。

以政府與媒體互動的角色而言，Sparks(1986)認為政府身兼了多重角色，同時或交互的影響著媒體的運作，政府除了是媒介管理者，透過法規政策，來管制媒體的運作與內容之外，同時也是媒介資訊的提供者，甚至運用公共關係策略，以籠絡或操縱新聞媒體，繼而影響民意（陳雪雲，1996）；或是扮媒體資助者的角色，成為媒體的財源之一，並與其他權力（例如私人企業）共謀，灌輸意識形態，維持權力的運作與合法性。

新聞媒體要擔任的是監督時政，以及民主政治的守護者與催化者，McNair(2008)認為，新聞在一個民主社會所具有的角色，除了是民眾資訊的來源之外，還需要扮演監督政府的「看門狗」(watch dog)，更需要是引領公民進入公共領域，與政治進行溝通的中介者。Negrine（1994／蔡明燁譯，2001）也認為，新聞是監督政府、保障大眾利益、為民喉舌的第四權，且能協助創造一個熟習政治事物的社會；透過這種方式，新聞變成一個重要管道，提供各種政治辯論發聲的場域，並使政治社會能因之成型，進而存在。

從公共領域的角度來看，媒體扮演公共領域的功能要能夠加以發揮，就必須讓媒體在傳達各種政治觀點時，沒有受到任何的限制，資源的分配沒有受到經濟和政治的影響，意見的表達不會因為經濟力和政治力而有所設限；媒體不只是一種公共領域的工具，更是在政治的參與過程中一種優秀的傳播工具，媒體的品質決定了公共領域的品質，如果媒體的表現不好，人民將被孤立，去政治化，煽動性的謠言將會瀰漫社會，而媒體將會被少數精英所操弄，並且對於社會重要的政治行為進行控制和決策的制定(Herman & McChesney, 1997)。

從國民黨威權統治時期政治力的直接控制，時至解嚴後商業競爭下的台灣媒體，政治力的手是否伸進媒體，一直是關注的議題，但是自從黨政軍三退之後，政治力是否真正退出媒體，從目前政府政策置入性行銷的情形來看，已經從所有權的控制變形為廣告主的控制，不再是台面上的硬性介入，而是轉變為運用政府預算注入媒體，成為媒體財源的廣告主，進行軟性介入，主導媒體的勢力已經由政治力轉換成為經濟力（陳炳宏，2007 年 7 月 12 日；管中祥，2009）。

2003 年所爆發的新聞局 11 億媒體通路統包案爭議，凸顯出政府角色的矛盾，新聞局擔任審查媒體內容的主管機關，同時肩負宣傳政府政策的使命，在法源不

足的情況下，審查者與宣傳者的角色互相衝突（呂雪彗，2003 年 4 月 2 日）；而 2006 年國家通訊傳播委員會（National Communications Commission，下稱 NCC）成立之後，對於節目／新聞廣告化的現象只能依目前法令來進行規範，用治標不治本的罰款方式來遏止商業性的置入，政治性的置入卻成為管制的死角（小嘍嘍，2007 年 7 月；陳炳宏，2007 年 7 月），而解禁後的台灣新聞媒體在理想狀態下所具有的公共性受到廣告主運用金錢的力量干涉新聞內容與產製過程，政府甚至成為當中最大的廣告主（林照真，2005b；陳曉宜，2009 年 11 月 3 日；田習如，2010 年 11 月；林倖妃、陳一姍，2010 年 12 月；王健壯，2010 年 12 月 26 日），媒體與政府之間的關係更形複雜。

2003 年政府政策置入性行銷爆發爭議，各界也持續對於政府言論以及新聞置入性行銷的規範不斷地嘗試進行各方面的探討，但卻一直無法落實，例如：

一、2004 年廣電三法修正草案

立委羅文嘉提出在廣電三法修正草案中增加限制政媒兩棲與置入性行銷的規範，並無異議初審通過；在置入性行銷部分，節目或以節目型態播送的廣告，只要是由政府、政黨、或相關財團法人及受託人提供或贊助者，須明確標示「廣告」字樣及提供單位或贊助者，否則將處以罰鍰，最重可予以停播處分（張麗娜、李淑華，2004 年 5 月 20 日）。

二、2007 年，三立電視台製播「二二八走過一甲子」專題報導遭處一百萬元重罰。

NCC 提出附帶決議，對部分類型的廣告及政治訊息「出價購買新聞時段」加強管制，要求未來各新聞台受委託贊助或對價播出新聞節目時，應「明確告知」

資金來源，讓社會大眾有明確認知（江慧真，2007 年 5 月 19 日；陳俍任、尚毅夫，2007 年 7 月 18 日）。

三、2008 年，由於「置入性行銷」亂象叢生，台灣新聞記者協會等團體發起反對置入性行銷行動網路連署，並要求總統候選人謝長廷與馬英九簽署承諾書，而馬英九蕭萬長陣營發表《新世紀台灣人權宣言》，承諾政府不得進行含有政治目的的置入性行銷。（高有智，2008 年 3 月 20 日）。

四、2009 年「衛星廣播電視法」修法草案，規定政府出資贊助的置入性行銷內容只能在一般節目播出，且須打出字幕說明，但新聞及兒童節目仍禁止（張舒婷、林上祚，2009 年 11 月 10 日）。

從以上這幾個階段可以觀察到，其實針對政府置入以及新聞置入形式的規範在不同時期都曾嘗試進行修法或規範，但始終因許多因素而無法正確的落實，但是《預算法》的修正從引起注意乃至修法完成僅短短一個月的時間，因此本研究初步構想為，在政府置入性行銷爭議的過程中，政府作為社會結構的行動者，利用預算將政策宣傳與政績宣揚置入新聞媒體；同時媒體作為社會整體環境的行動者之一，除具有催化與守護民主政治的第四權角色，在經濟環境之下，仍屬於商業活動的一環；閱聽人更是藉由媒體來了解政府施政資訊與發表自我的意見。本研究欲由政府、媒體、經濟與閱聽眾四方面的互動關係出發，了解政府置入性行銷爭議的歷史脈絡，以及預算法形成的主導因素與先前規範無法落實之因，並探討政府置入受到規範之後，政府與媒體關係的變化與未來發展的理想模式。

而在《預算法》修正完成之後，雖然各界對於政府禁止置入性行銷的決策表示樂見，但對於條文內容限制部份仍有疑慮，「反收買新聞」聯盟（2011 年 1

月 12 日）認為，為何將捐助限制設定為「五十%」，擔心如此仍無法杜絕政府「白手套」操作，且朝野政黨應進一步提出完整的修法配套，包括《政府採購法》、《公務員服務法》、《衛星廣播電視法》、《廣播電視法》等相關法令的修正與增訂「反置入」條款規範。獨立媒體人朱淑娟也質疑政府進行政策宣導，不一定以廣告宣傳，舉辦座談會或是以專題報導宣導政策，記者採訪只是形式上的，報導的內容皆是協調過的，實際執行管理上有其困難度（呂苡榕，2011 年 1 月 13 日）。立委趙麗雲也認為目前預算法規範不夠明確嚴謹，也可能因限制過緊反不利社會發展（楊湘鈞，2011 年 2 月 14 日），未來關於政府言論的規範方向仍有其探討的必要，須持續進行修法，避免執行上的窒礙與規範定義的模糊。

第三節　研究目的

政府置入性行銷一直以來的爭議，在於政府利用人民納稅的稅金，編列預算，為所欲推行的政策與政績宣傳，但由於政府的敏感身分，加上政策宣導與政績吹捧間有很大的模糊地帶，遂引起各方的反彈聲浪（動腦，2005），認為政府使用置入性行銷於新聞報導節目中，混淆民眾視聽，無法分辨正在接收的是純粹的新聞報導，抑或是政府宣傳；同時政府成為媒體的廣告主之一，嚴重影響新聞專業與自主性，甚至有軟性控制媒體的疑慮，尤其新聞專案已經成為一種新興的新聞類型，讓身為廣告主的政府有機會直接影響新聞採訪與報導（陳炳宏，2005），其實對於政府、媒體與閱聽眾都形成了三輸的結果。

從新聞自主的角度來觀察，置入性行銷不僅影響新聞產製，違反新聞的利益迴避原則，影響新聞專業與自主，也破壞了公共利益和對大眾負責的核心倫理價值（張錦華，2004；蕭肇君，2004；陳炳宏，2005；羅文輝、劉蕙苓，2006）。同時，「置入性行銷」直接以金錢、或間接買廣告等條件取得新聞版面與時段，新聞的經濟學凌駕在專業的新聞判斷之上，新聞記者等於喪失專業性（林照真，2007）。新聞工作者在組織與經濟的壓力之下，對於置入性行銷，只能採取被動接受的妥協態度，甚至政府置入性行銷與業配經由媒體以「經營艱困」等理由合理化後，「新聞廣告化」已被部份媒體人內化、認同，或不被質疑違反新聞專業（蕭肇君，2004；目擊者，2006 年 3 月）。置入性行銷對媒體空間的入侵，使得編輯與業務定位發生混淆，更使得記者與編輯的獨立角色動搖，許多新聞記者面臨嚴重的價值衝突，置入性行銷更徹底破壞記者的角色定位（林照真，2005b）。

而從政府角色來審視，政府進行媒體置入有利用預算收買媒體之嫌，民眾需要大眾媒體擔任看門狗的角色監督政府，這涉及了政府購買媒體的專業倫理問題，政府可能因為擁有置入媒體的預算，不但導致操控媒體的疑慮，變相的資助、賄

賂特定媒體，而不利於其他媒體；這樣會形成不公平競爭，加深社會不正義，更使得具批判性的媒體難以生存，就等於是變相消音；而中央統購媒體的方式，除了造成集中化的勢力，更難堪的是，廣電法中明文規定不得節目廣告化，這種購買行為，成為政府變項的領銜違法（張錦華，2004；林照真，2005b；陳炳宏，2007）。用人民繳納的稅金購買媒體節目與新聞進行政策宣導，甚至用以掩飾錯誤的施政，這些來自人民納稅的公帑使用是否得當，也非常值得探討（林照真，2005b；陳炳宏，2007）。

從閱聽人角度來看，媒體置入性行銷最大的問題在於主其事者蓄意操弄訊息的呈現方式，讓閱聽眾接受或相信其訊息內容的真實性，嚴重來說就是欺騙閱聽眾（蕭肇君，2004；陳炳宏，2007）。政治置入性行銷不僅會使閱聽人不再信任該媒體，也會使得閱聽人不再使用該媒體，如果媒體捨棄新聞的公信力，而接受政治置入性新聞，最後將造成閱聽人捨棄媒體（彭賢恩、張郁敏，2008）。

對於置入性行銷的爭議，商業性的置入性行銷已經在各方面討論甚多，而關於國內政府置入性行銷的研究，多以新聞工作者為研究對象，來探討置入性行銷對新聞產製的影響，以及對於新聞自主與新聞專業意理的破壞（王姝琇，2004；宇若霏，2004；張錦華，2004；蕭肇君，2004；林照真，2005b；陳炳宏，2005；李雅萍，2006；周瓊惠，2006；周怡怡，2008；曾蘭惠，2008；劉蕙苓，2009），或是從閱聽人角度探討政府置入性行銷對於新聞的可信度（彭賢恩、張郁敏，2008）與注意力（劉于甄，2009）；探討法律層次規範政府置入性行銷的則有廖淑君（2005）建議從預算法或行政程序法中納入關於政府言論之規範。

綜觀上述國內相關研究，從傳播政治經濟學的角度探討政府置入性行銷議題甚少，2011 年 1 月 12 日《預算法》增列條文修訂後，對於政府置入性行銷有了

明確的規範，使得政府置入性行銷爭議劃下一個暫時的休止符。因此本研究試圖巨觀的角度出發，以《預算法》增列第六十二條之一為一個出發點，以政府、媒體、經濟、閱聽眾四個層次，探討政府置入性行銷的發展、衝突乃至規範確立；且《預算法》增修條文完成後，勢必要從其形成的歷史脈絡中探討未來關於政府言論規範的修正空間與目前條文的執行盲點，並討論未來政府置入受到規範之下，政府與媒體關係的變化。

因此本研究的研究目的如下：

一、從政府、媒體、經濟、閱聽眾四個面向分析政府置入性行銷之歷史脈絡與四者間的互動過程。

二、分析各階段關於規範政府置入性行銷之修法概念演進。

三、分析影響《預算法》第六十二條之一增訂的主導因素、目前執行的困境，以及未來修法配套措施。

四、討論政府置入受到規範之後，未來政府與媒體關係的發展以及兩者互動關係的理想模式。

第四節　章節安排

本研究透過六個章節來探討「政府置入性行銷」與「預算法第六十二條之一」的增訂，以及政府置入性行銷受到規範之後，政府與媒體兩者互動關係之變化這三個主題進行討論，而章節安排如下：

壹、　第一章：緒論

先就解嚴前後政媒關係的變化進行說明，觀察政府置入性行銷的背景，以及預算法修定經過，並說明本研究的研究動機與目的。

貳、　第二章：文獻探討

本章第一節先由社會系統的角度，探討媒體作為社會系統中的次級系統，與其他政治、經濟、閱聽眾等次級系統的相互關係，以及受到政治與經濟影響所形塑的各種不同的媒體體系，探討台灣處於何種媒體體系的光譜上；接著第二節從界定政府與媒體的互動過程中所扮演的各種角色;在第三節中探討傳統觀點所賦予媒體的功能與角色，在現今商業主義社會的影響下，產生的缺陷以及對民主社會的影響；第四節延伸媒體在商業主義下，新聞自由可能會有的受限與控制。

參、　第三章：研究框架與方法

經由上述的文獻探討中，初步擬以傳播政治經濟學的角度，探討國家／政府與媒體之間的關係，以及分析的途徑，試圖梳理本研究的研究取徑。從理論架構的爬梳，確立研究問題。並從研究目的與研究問題分別說明如何以文件分析法與深入訪談法來解決本研究之研究問題。

肆、 第四章：政府置入性行銷脈絡與修法歷程

根據文件分析法與深入訪談的結果，分為兩節，第一節釐清政府置入性行銷之脈絡，並以案例探討在政府置入爭議過程中，政府、社會、經濟、傳播媒體機構四方面之互動關係，第二節討論在爭議過程中，在各階段中所提出的修法建議進行橫向與縱向跨時的比較，歸納出規範政府置入性行銷的概念演進。

伍、 第五章：《預算法》增訂歷程、未來修法方向及政媒關係變化

本章分為兩節，首先第一節釐清預算法第六十二條之一增修的歷程，分析修法的主導因素，並歸納預算法增定規範政治宣傳的界限之後，執行上的盲點與未來修法方向，以及其他規範政府置入性行銷的配套措施；第二節則就政府置入受到規範之後，政府與媒體之間關係的變化與未來可能的互動關係進行討論。

陸、 第六章：結論與建議

總結本研究的研究發現，並針對未來相關研究進行建議。

第二章　文獻探討

政府政策有告知國民的必要，而國民對於國家政策也需要了解，因此媒體成為了政府溝通、宣傳政策的重要管道，對於媒體來說，政府資訊是新聞的主要來源之一，但卻要同時擔任監督政府的「看門狗」角色，在這樣的情形下，政府與媒體形成了一種微妙的角力關係，同時媒體在商業競爭的環境中，仍舊是屬於商業的一環，媒體角色更形複雜。本章第一節先由社會系統的角度，探討媒體作為社會系統中的次級系統，與其他政治、經濟、閱聽眾等次級系統的相互關係，以及受到政治與經濟影響所形塑的各種不同的媒體體系，探討台灣處於何種媒體體系的光譜上；接著第二節從界定政府與媒體的互動過程中所扮演的各種角色；在第三節中探討傳統觀點所賦予媒體的功能與角色，在現今商業主義社會的影響下，產生的缺陷以及對民主社會的影響；第四節延伸媒體在商業主義下，新聞自由可能會有的受限與控制；最後在第五節經由上述五節的文獻探討中，初步擬以傳播政治經濟學的角度，探討國家／政府與媒體之間的關係，以及分析的途徑，試圖梳理本研究的研究取徑。

第一節　媒體與社會

本節首先由社會互動系統的角度來觀察，將媒體至於大眾媒體社會系統中的次級系統，與其他次級系統（政治、經濟、閱聽眾）的互動關係以及彼此所扮演的角色，並就政治、經濟兩個影響媒體系統建構的因素，討論不同政經環境中所形塑的各種媒體體系，探討台灣的媒體系統置於何種媒體光譜之上。

壹、　媒體與社會系統

在現今資本主義商業化的影響下，傳播媒體除了本身所具有的文化意涵外，媒體所創造出的產品更兼具了商品特質；探究其發生運作的場域，實則為一雙元

產品市場(dual product market)，媒體必須兼顧發行與廣告市場的雙元特性，使得發行量（或收視率）和廣告對傳播媒體表現具有強大的影響力（Picard, 1989／馮建三譯。1994；陳炳宏，2001；羅世宏，2008）。而我們一般所談到的「大眾媒體」(mass media)，乃由於媒體產品擁有龐大的市場，而大部分的媒體節目也都是大量製作出來的，此外，媒體這個龐大的市場，包含了許多來自於不同社會與經濟群體的人——即大眾閱聽人，而非少數特定群體；Steven（2003／孫憶南譯，2006）認為，「大眾媒體」或「主流媒體」一詞預設了一個同質化的閱聽人群體，表示他們以同樣的方式接受、消費、使用產品或服務，或受其影響，未能描述媒體控制與影響社會趨勢的能力、媒體的內容與品質，以及閱聽人的多樣性；同時，也忽略了大型媒體削減多樣性、掌控主要經濟因素以及設定政治議題的能力，應以「主控媒體」(dominant media)揭示媒體的運作同時包含政治和經濟兩個層面。

從上述媒體所處的社會環境不難發現到，媒體在整個社會系統當中，除了其產品直接與閱聽眾接觸之外，其他政治與經濟因素也與媒體的運作環環相扣，皆無法獨立於彼此，DeFleur 與 Ball-Rokeach 認為，過去諸多傳播理論都是針對特定問題所提出來的個別理論，惟獨缺少了一個同時涵括整個社會和閱聽大眾各層面的統合性的傳播理論，因此從社會系統互動論的觀點出發，認為社會即涵蓋了政治、經濟、文化、媒體等次級系統，並提出了一個媒體與其他社會次級系統互動的「媒介依賴理論」(media dependency theory)或稱為「媒介互賴理論」(media interdependency theory)（見下圖 2-1）（康照祥，2005：張玉涵，1999）。

DeFleur 與 Ball-Rokeach（1989／杜力平譯，1993）認為，媒介依賴關係，一方面在於目標，另一方面在於資源。這個系統當中，分別由媒體、政治、經濟與閱聽眾等次級系統所構成，而各次級系統的互動關係則建構成一個媒體社會；一方面，媒體控制了一般社會系統有效運作所需的訊息和溝通源，另一方面，媒

體也仰賴其所控制的資源，以求有效運作。單就媒體本身的發展而言，他們認為媒體特別倚重「政治」與「經濟」兩個面向（彭豫立，2008）。DeFleur 與 Ball-Rokeach（1989／杜力平譯，1993）將媒介依賴理論陳述為一種「生態」理論。媒介生態系統是社會大系統中不可分割的子系統，對社會大系統有強烈的依附性；同時也是個動態平衡系統，一方面具有一定的自我調節機制，另方面，媒介生存內部和外部都存在著大量變化不定、隨機性和不穩定性的因素，當其中一個條件受到干擾發生變化時，會影響整個媒介生態的平衡，從而導致建立新的平衡（支庭榮，2004；轉引自許文宜，2010）。據此理論脈絡，媒介生態系統的基本構成要素包括：媒介系統、社會系統（包含政治與經濟）和人群，以及這三者之間的相互關係和相互作用，而媒介系統與其他系統互動構成了如下的生態環境（許文宜，2010）：

（一） 媒介與個人之間的互動構成閱聽人生態環境；

（二） 媒介系統與政治系統間的互動關係構成媒介制度與政策環境；

（三） 媒介與媒介間相互競爭構成媒介產業生態環境；

（四） 媒介與經濟界之間的互動關係則構成媒介的廣告資源環境。

以下就媒介與四種系統互動所形成的環境進行說明：

一、 媒介與個人之間的互動構成閱聽人生態環境

McQuail（2000／陳芸芸、劉慧雯譯，2003）認為，閱聽人是一種社會脈絡的生成品（它造就共同的文化興趣、理解和資訊需求），也是對於特定媒介供應形式的一種反應。媒介系統依賴理論指出，媒介系統被看作是一種資訊系統，它掌握了三種「形成依賴關係」的資源方式，分別為資訊的收集與創造、資訊的處理以及資訊的傳佈，這些方式皆具有影響人們的思想、感覺與行動的潛力（DeFleur & Ball-Rokeach, 1989／杜力平譯，1993）。而媒介系統的力量是基於控制有限的資源，不論個人、團體、社會系統與社團，皆需要依賴媒體所傳達的

資訊資源來達成目標，而依賴關係包括人們如何運用媒體來達成目標，以及媒介系統如何依賴其他因素達到掌控資源的目的。媒介系統是許多部份構成的裙帶關係，它以跨媒體的形式，收集、整合並創造資訊，最後將資訊處理與傳佈，成為閱聽人可用的資源（王舜偉，2002）。

DeFleur 與 Ball-Rokeach（1989／杜力平譯，1993）認為，當個人利用媒介訊息資源來了解和解釋現在、過去和將來的人們、文化和事件時，就產生了社會理解依賴關係；自我理解依賴關係是指利用媒介訊息來擴充和維持個人解釋自己的信念、行為、自我想像和個性的能力；人們可以依據自己的目標與利益，透過不同類型的媒介——廣播、電視、報紙、雜誌等，各自構成自己的媒介組合與關係，人們不僅在形成他們的媒介系統的媒介組合方面有所不同，且與其建立的依賴關係上性質也大相逕庭。

但是相反的來看，媒體也可能有意的依照自身的目標與利益建構其所需的閱聽人(Garnham, 2000)，也就是說，對於媒介產業與媒介經濟分析而言，將閱聽人視為消費者，閱聽人市場是由個別消費者的集合體（McQuil, 2000／陳芸芸、劉慧雯譯，2003），也就是媒體建構內容，以供他們所需要的閱聽人群體與其互動、接收，將閱聽人「商品化」的過程。Mosco 認為自閱聽人商品化辯論的過程以來，其實一直圍繞著媒體——廣告主——閱聽人的三角關係當中，但是 Meehan 認為根據閱聽人的多寡所形成的任何媒體使用的資料報告，才是媒體系統的主要商品，這樣的觀點導引了 Mosco 對於閱聽人商品化新的想像，提出「模控」(cybernetic)的概念（Mosco, 1996／馮建三、程宗明譯，1998），「模控」的收視率將媒體、廣告與自身導入商品化過程中，將彼此連結在一起後，再利用閱聽人各種不同的人口統計學等資訊，去生產廣告主與媒體業者需要的商品，這時閱聽人已經沒有生命，只是等待販售的商品而已（林照真，2009，頁 38-39），在市場的思維之

下，有效率的傳播和閱聽人經驗的品質變成次要之事，更廣泛的公共領域之閱聽人也受到忽視（McQuil, 2000／陳芸芸、劉慧雯譯，2003）。

二、 媒介系統與政治系統間的互動關係構成媒介制度與政策環境

就政治系統的關係而言，媒體也要依靠政治系統的奧援，現代資本主義社會中，媒介系統的首要目的為營利，另一個重要的目標是合法性，即其他給予媒體以某些權利，如新聞自由、從事監督及調查活動的權利，政治系統控制著立法和管理機構，以及影響媒介系統的利潤，擴張機會和經濟穩定的稅賦政策及貿易政策；它還控制著更微妙的合法性資源，政治系統根據民主社會活動不可缺少媒介系統的理由，承認媒介系統，賦予它作為訊息系統而工作的憲法權利及其他合法權利，如果媒介系統得不到這些資源，它的穩定與經濟利益會受到嚴重破壞（DeFleur & Ball-Rokeach, 1989／杜力平譯，1993）；這些資源包括：（一）行政、立法、司法的保障與協助。（二）從事新聞報導所需的資訊。（三）政治廣告的收入（彭豫立，2008）。

傳播學者正視到，媒介體系除了履行政治體系的功能之外，事實上也受到政治體系中國家機關的操控，國家機關因介入公共資訊的流通，無論是提供資訊或是管制媒體，均可能不利於民間社會自主性發展，因為民主政治是民意政治，國家機關本應受到民意之監督，如今反而透過支配優勢來操控民意（陳雪雲，1996）。在任何社會體系，都存在著一個權威性價值分配的公權力機關，這機關享有合法化的權威(authority)以從事規則的制定、執行與裁決（彭懷恩，1997），在此過程當中，由於不同的執行與管理方式，遂形成了各種不同的媒體制度。

彭懷恩(1997)針對國家、社會與媒介之間的關係,援引了 Elizabeth Schillinger 所提出的看法,Elizabeth Schillinger 認為,這三者之間的關係,可能有三種主張;

（一） 在國家內、新聞界、民眾與國家機關分享相似的主要動機(primary motives)，即「生存」、「意識形態」與「市場」。

（二） 在任何特定時刻「生存」、「意識形態」與「市場」三者，會有一個會佔支配地位，，影響政府、新聞界與社會的行為。

（三） 各國及其新聞系統(press system)持續不斷地從一個佔優勢的動機，向另一個或另兩個動機擺動。

因此，彭懷恩認為，我們應注意到國家與媒體的關係不能侷限於靜態的制度面或法規面的思考，必須考慮到政治及社會體系的動態過程，因為國家採行的政治制度(institution)會「制約」傳播生態與發展。

三、 媒介與媒介間相互競爭構成媒介產業生態環境／與經濟系統之間的互動關係構成媒介的廣告資源環境

由於媒介的商業性質，其之間的互動，實為在經濟市場系統中互動，因此將這兩種環境一併進行討論。就媒體與經濟系統的關係論述，媒體通常要依靠經濟系統的資源，來達成下列目標：（一）贏取廣告收入的利潤。（二）藉由新式科技的發展以減輕成本，有效競爭。（三）透過金融機構資金挹注適時取得擴張機會（彭豫立，2008）。

媒體系統是包含在經濟系統內,不同之處,經濟系統可以是純粹營利為目的,其與媒體系統的主要關係是一種商業行為，它透過廣告版面、時段的購買，行銷它的商品，而媒體系統依靠從經濟系統取得的收入，支柱其做為「第四權」的經濟來源；經濟系統組成分子複雜，大至國際企業，小至個人分類廣告的刊登戶，

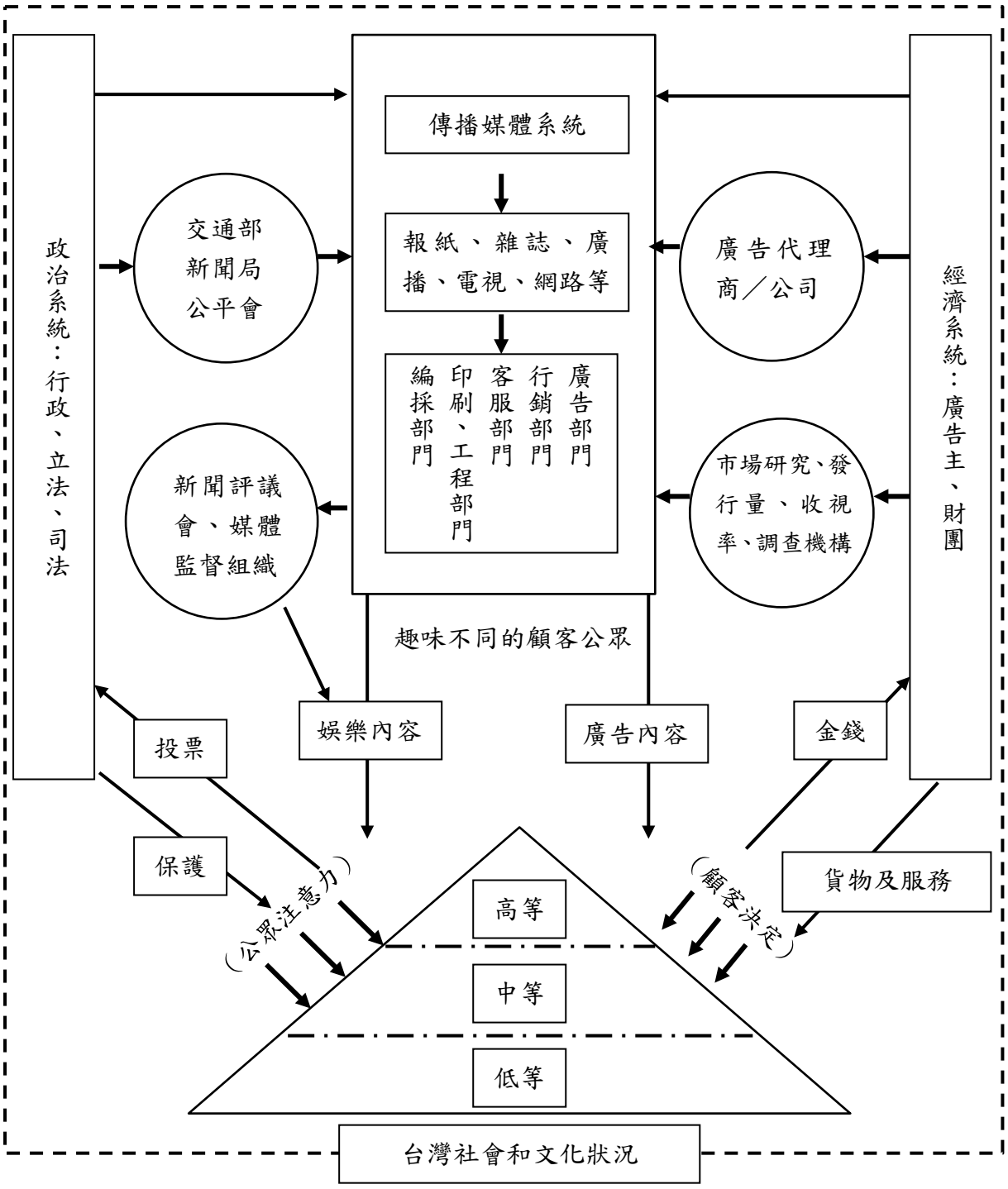
出資購買廣告版面的廣告主及負責行銷、市場調查的研究單位，甚至是產品的經銷商；他們之間上下游產銷的回饋機制，與媒體系統的互動交流，構成一幅鮮明、熱絡的市場流動模型（康照祥，2005）。

對大眾媒體機構的經營者而言，營收的要求是降低成本，並創造可帶來有可觀利潤的產品，而傳播媒體特殊的利潤來源，其主要的收入為廣告，以新聞媒體而言，有些評論家認為廣告主足以影響新聞的內容（Collins, 1992；轉引自Croteau & Hoynes, 2003／湯允一等譯，2001）。廣告商依舊是新聞媒體營收的來源，新聞機構中的工作者都深知是誰在付他們薪水，因此新聞媒體常須在新聞自主與商業營收的掙扎下，構成目前的新聞媒體生態（Collins, 1992；轉引自Croteau & Hoynes, 2003／湯允一等譯，2001）。而綜觀台灣經濟變遷與媒體發展趨勢，我們卻不能不承認經濟系統與媒體之間存在著相互依賴的關係，而且經濟力量對媒體的走向與發展確實產生極大的衝擊（呂傑華，1998）。

就其他系統與媒體系統互動關係的表現而言，所有民主社會之政治本質，其自治理論的前提，都要求公民要能知理、要能資訊暢通，而這項工作則屬媒體職掌（McChesney, 2004／馮建三等譯，2005），但是政治系統（尤其政府），大多扮演組織架構者的角色，就不同的程度而言，既可限制，亦可促進媒體的自由作為，這種同時存在於結構與媒介間的緊張關係引發了一些問題，例如：「言論自由」的限度、經濟利益的影響，以及政府的合宜角色（Croteau & Hoynes, 2003／湯允一等譯，2001）。而在當前資本主義商業邏輯之下的媒體系統，自然建立在一個競爭的市場原則上，以新聞而言，新聞「商品」具有四種特性，一是「公共財」；二是相當顯著的「正面或負面外部性」；三是新聞商品具有雙元市場，電視台將新聞商品賣給閱聽人的同時，也將閱聽人賣給廣告主；四是新聞「商品」的消費者並非只是在選擇自己偏好的新聞商品，而是在消費時形塑自己對新聞商

品的偏好本身，並且影響對新聞商品所報導或評論的人事物的偏好；換言之，這種狀況除了是一種資源的無效率使用，亦即實際上增加了新聞商品的價格：閱聽人不僅無法精確從新聞媒體上獲得自己「需要的」商品，也並非自由選擇閱讀或觀看自己真正「想要的」新聞（Baker, 2002, pp. 8-14；轉引自羅世宏，2008）。

圖 2-1：大眾媒體作為社會系統的圖解



資料來源：*Theories of masscommunication*, by DeFleur, M.L., & Ball-Rokeach, S., 1989, NewYork, NY: Longman.；轉引自《媒體識讀》（頁 14），康照祥，2005，台北市：揚智文化。

貳、 媒體體系

社會的政經結構往往塑造了當地的傳媒制度，政府所導引的社會體系與媒介的互動關係，直接或間接影響著新聞報導的目的和方式，馬克斯認為：並非大眾媒介決定社會體系，而是社會體系（特別是政治、經濟體系）決定了大眾媒介制度（鄭瑞城，1989；成天明，1999，頁 265）。傳播學者 DeFleur 與 Dennis（2002／王筱璇、勤淑瑩譯，2005）指出，大眾媒體必須存在特定的經濟體系中，同時必須和政府持相對的意識形態；就像其他的社會機構一樣，媒體隨著經濟與政治體系而改變。

一、 報業的四種理論

許多學者們曾試圖將媒介分為幾種系統，以使不同的國家能依據這些理論，去建構出它們的媒介制度；在冷戰時期，分別對傾向於美國及蘇聯的國家而言，大部分的這些理論都反應出兩極化的對立傾向（Straubhaar & LaRose, 1997／涂瑞華譯，1999）。例如賽伯特(Siebert)、彼得森(Peterson)與宣偉伯(Schramm)於 1956 年合著的《新聞媒介的四種理論》(*Four theorie sof the press*)即將媒介系統分為：自由主義模式(libertarian)、社會責任模式(socially responsible)、極權主義模式(authoritarian)以及蘇維埃主義模式(Soviet)。塞伯特等人認為蘇維埃模式要求新聞媒體必須支持馬克思——列寧主義(Marxist-Leninst)的現實觀點；極權主義則要求新聞媒體必須完全服從於國家的指示；自由主義支持意見輿論必須自由傳播的觀念；而社會責任主義則認為媒介組織應該主動積極地運作，在其報導中涵蓋所有社會層面（Oates, 2008／楊雅婷譯，2009）。但是 Lerner 與 Schramm 以及 Pye(1967；轉引自魏玫娟, 1997)皆以傳播媒介與經濟發展的角度認為，開發中國家實行「選擇性政策」，特別是以經濟發展為優先政策考量的情況之下，傳播媒介所扮演的角色，仍以配合國家發展為主，因此，新聞傳播媒介的角色與其事業

本身的發展受到許多限制；且開發中國家為了應付隨時可能發生的內外危機，不能像西方民主國家一樣以自由報業理論的觀點來規範傳播媒介，須針對開發中國家建立一個開發中模式(Developmental model)。

以下即針對上述提到的五種模式進行說明：

（一） 極權主義模式(authoritarian)

極權主義模式理論始於十六世紀的英國，認為統治者為「真理」的化身，國家唯一有生命的有機體，個人是組成國家的一個單位，沒有獨立的意志及任何目的，個人亦不可能離開國家而生存，因此統治者認為他們具有權力，甚至是一種義務，來對大眾媒介主張其權力及控制權；報刊的主要目的在於「教育」人民、宣傳政令、傳播統治者的「真理」（彭家發，1997）。

某些由較為貧窮及分割性的區隔化社會所組成的政府，提到如果他們無法控制媒體，他們對人民的權威性將岌岌可危，另外一些政府則將媒體視為他們可加以利用的工具，如宣傳教化的工具（Straubhaar & LaRose, 1997／涂瑞華譯，1999）。

李瞻（1968）認為媒體在極權報業理論中所具有的功能為：1.傳播統治者的「真理」；2.宣達政令，鞏固政權；3.統一思想，保持現狀；而為了達成以上媒體功能，政府通常實行出版特許制、出版保證金制、實行新聞檢查、發行官報、以津貼賄賂記者，控制輿論等措施。

（二） 自由主義模式(libertarian)

源於自由主義思維的自由報業理論認為，「真理」並非為「權力」的特產，而是在每個人的心中，人類是理性思考的動物，能分辨真偽與好壞，只要言論與

出版的自由，建立起「觀念意見的自由市場」，真理自然出現，尤其在政府論題上，更應秉持真實、客觀、公正及平衡為新聞報導原則，負起人民與政府間溝通的任務，抗拒任何權力干擾，讓人民有機會做出明確決定，因為在意見自由市場(freemarket place of ideas)之下，「真理會自我矯正」(self-righting process of truth)（彭家發，1997）。而意見的自由必然是民主政治的基礎，主張完全的放任，絕對的自由競爭，而政府的干涉越少，就是越好的政府（李瞻，1968）。

媒體為了傳達以及提供正確的資訊給所有的人民，以便他們能了解，進而參與，新聞必須是完全的自由、不受檢查也不受控制，媒介組織可以自由出版發行他們所喜歡的東西，攻擊政府的行為是被允許的，為了更好的社會利益，甚至鼓勵這種行為，記者與媒介組織被賦予完整的自主權，政府對媒體的經營盡量少控制或是完全不控制（成天明，1999；Straubhaar & LaRose, 1997／涂瑞華譯，1999；Oates, 2008／楊雅婷譯，2009）。

但是新聞傳播學者對於這種基於自由主義思想的自由報業理論抱有頗多質疑，例如史窩鈴(W.J.Severin)及坦卡特(J.W.TankardJr)兩人，及指出「在自由一件市場中，真理必能脫穎而出」的樂觀想法，其實並不適用於工業革命以後的新媒介（包括印刷與電子媒介），同時目前媒介壟斷的情形日趨嚴重，真正多元化的意見自由市場幾已不復存在（彭家發，1997）。

傳播學者徐佳士認為，自由報業理論的實踐上，存在著許多問題：

1. 當每個人都擁有新聞、印製新聞和發表意見的同時，是否象徵每個人都有相否象徵每個人都有相同能力，來擁有或取得實現這些自由的工具？
2. 只專注在較早出現的印刷媒體，基本精神無法遍及至廣播與電視等新興電子媒介。

3. 意見自由市場的概念，令「新聞」變成了「市場上的商品」，在商品市場「競爭」的壓力下，同享企業經營自由的媒介主，便追逐「市場導向」(market orientation)。

4. 自由報業理論實行極致的結果，變成沒有能力辦報的人就無法表達自己的意見，唯有媒介主才享有充分的新聞自由，令新聞自由變成「媒介所有者的自由」，而非「全民自由」，小人物無法「攀登媒介的邊」(access to the media)（彭家發，1997）。

（三） 蘇維埃主義模式(Soviet)。

蘇維埃主義模式主要是以馬克斯主義為基礎，而由列寧、史達林確立了它的發展方向，根據這項理論，共產黨是絕對的領導者與統治者，並堅決控制與指導社會上的一切組織；而報紙是黨與政府的武器，是組織與教育人民的工具，是協助共產黨到達理想社會的一種力量，因此認為報紙必須予以嚴格管理，並且要絕對為共產黨服務。理論上，媒介組織是為了勞工階級的利益而運作的，而其限制／審查權的觀念，則是透過與勞工團結在一起的記者的覺醒所賦予的。在實際運作上，國家以極權主義模式掌控蘇維埃式媒體（李瞻，1968；Oates, 2008／楊雅婷譯，2009）。

（四） 社會責任模式(socially responsible)

李瞻（1968）指出，社會責任論的產生，是由於自由報業理論產生了流弊而來，新聞在自由報業理論下得到了完全的自由，但同時由於它的商業性，使它成為了龐大的媒體企業；而在商業的激烈競爭之下，遂產生了許多現象，例如新聞自由的濫用，使得新聞內容變得低級、侵犯隱私權的黃色新聞；而媒體企業的集中化，反而使言論的發聲逐漸受到限縮，在對自由報業理論一連串的批評之後，另一種社會責任論的概念萌芽，社會責任論認為新聞事業須承認一個前提，即它

們必須服務社會，才能保障它們的存在，同時暗示政府必須對現行報業制度應進行干涉。

（五） 開發中模式(Developmental model)

在亞洲、非洲及拉丁美洲許多發展中的國家，其領導者將大眾媒介視為一種強而有力的社會力量；它能夠幫助這些國家更快速的發展，或是以更有計劃及效率的途徑來做發展。基於此種信念，使得許多政府將電子媒體加以接管，並由其本身來做經營，以便更易整合媒體，而致力於提升經濟及社會之發展；通常發展中模式對傳播內容的整體控制較寬鬆，檢查權力較低，以及其趨勢乃是將媒介與政府合作的重點放在國家開發的目的上(Straubhaar & LaRose, 1997／涂瑞華譯，1999)。

但政治學者 Pye（1967；轉引自魏玫娟，1997）指出在這種模式之下，開發中國家新聞傳播媒介角色扮演、功能的兩難，因為在民主社會中，新聞傳播媒介被視為政府行為的監督者，但在開發中國家，新聞傳播媒介同時也肩負著國家發展計畫主要宣傳者的任務；許多開發中國家的政治領導人認為，發展中的國家或社會沒有辦法承受民主過程中的批評與反對，遂採取檢查(censorship)或經濟控制的手段干預新聞媒體，有些甚至乾脆親自掌管新聞媒介。

歐茲爾(Altschull)(1984；轉引自 Severin & Tankard, 1997／羅世宏譯，2000，頁 392）認為四種報業理論的看法，由於是在冷戰時期下的產物，並不適合解釋當前的媒體制度，因此在回顧全球報業體系的歷史及功能後，歐茲爾認為目前世界的媒體可區分為「資本主義式」、「共產極權式」與「發展式」三種類型，並比較了這些類型與個別的目標、信念，以及對新聞自由觀點的異同之處，得到了以下的結論：

1. 新聞媒體雖然有獨立運作的潛力，但由於仍然是那些握有政經權力者的代理機制，因此新聞媒體並非獨立自主。
2. 新聞媒體的內容，反映了資助媒體者的利益。
3. 所有媒體體系都篤信新聞自由的價值，也皆認為媒體須負起社會責任，宣稱他們為人民的需求與利益服務，但對新聞自由的定義南轅北轍，且報業的實際表現都與新聞理論有一大段的差距。

在討論各種媒介系統的各項論述中，大部分的討論都著重於自由主義模式或是社會責任論的模式；但是 Sparks(2000)認為關於媒介與社會的討論應該從公共與商業媒介的審視出發，探討是誰以任何形式的所有權來控制媒介組織；Sparks 認為塞伯特等人提出的報業理論，至少在蘇維埃模式與自由主義模式是無法適用的，因為不管在自由主義或極權主義的媒介體制中，媒介組織的基本組成都掌控在菁英的手中。對於 Sparks 來說，不論媒介組織的控制者究竟是處於由國家資助的範疇抑或是商業的範疇，仍舊是在權力的框架中（Oates, 2008／楊雅婷譯，2009）。

二、 Hallin 與 Mancini 的三種媒介系統理論

Hallin 與 Mancini（2004；轉引自卓沅蓁，2010）認為媒體系統是受到廣泛的政治歷史、結構和文化脈絡的形塑，而政治規則的特色能夠影響媒體制度的結構，因此得以借用政治社會學(political sociology)的觀點，來解釋媒體系統的演進；Hallin 與 Mancini 從政治制度對媒體系統的關連，特別是政治制度與國家角色對媒體政策決策的影響，以及政治歷史的遺續、社會機制結構對各國媒體系統差異化的形塑，指出正式（政治系統）與非正式制度（歷史社會文化）與媒體系統演化的連動性，即意味著媒體系統生成的政策決策過程，事實上深受制度牽引。

Hallin 與 Mancini(2004)認為賽伯特等人提出的所有模式，除了蘇維埃模式之外，其模式本身的特質在許多民主國家中都是顯而易見的，且與實際性之比較研究的關聯較微弱，因此藉由採用北美與歐洲的政治體制，建構了極化的多元主義模式(Polarized North Atlanticor Pluralist Mode)、民主統合模式(Democratic Corporatist Model)與自由主義模式(Liberal Model)三種模式：

（一） 極化的多元主義模式(Polarized North Atlanticor Pluralist Mode)

主要在地中海南歐國家，例如義大利、法國、西班牙，相對於其他兩個模式的地區，極化的多元主義模式其電子媒體主要是菁英導向且流通性較低，新聞自由與媒體產業的發展較為遲緩，因此新聞的商業化是較為衰微的，報紙經常處於需要補貼的情況，政治平行(political parallelism)[1]往往較高，新聞往往聚焦於政治生活，且比歐洲其他地區更多以傳統的評論取向或是新聞宣傳的形式。媒體被政府、政黨以及企業視為工具，媒介組織經常被整合於政黨政治中；國家在所有權、管制者以及資助者的角色中皆有很大的作用。

（二） 民主統合模式(Democratic Corporatist Model)

主要發生在奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、德國、荷蘭等北／中歐國家，此地區的特點是新聞自由與報業很早就開始發展，且報紙的發行量與流通量十分高，從歷史上來看，是由於政黨的報刊以及其他有組織的社會群體共存的結果。由於黨營報刊與商業報刊共存了很長的一段時間，雖然在歷史的進程中，政治平行性相當的高，但現已逐漸消散中；媒體越來越重視中立的新聞專業精神，且媒體也成為高度正式的組織；相對於極化的多元主義模式，國家在此模式中的角色是較為活躍的，但是在法律上對國家的行為是有所限制的。

[1] 如果社會將政治人物分為各種派別，而傳播媒體中，大部分的媒體機構亦明顯有相對應的政治傾向，則該社會的媒體系統即有高度的政治平行性。

（三） 自由主義模式(Liberal Model)

主要討論的焦點在英國、愛爾蘭、美國，與民主統合模式相似的是在新聞自由與報紙發行量皆很早就開始發展，由於商業媒體的蓬勃發展，政治平行性較低，對於新聞的限制來說，商業壓力可能比政治力量更有約束力，市場機制與商業媒介的相對主導，就相對性而言，國家在媒介中所扮演的角色是比較微弱的。

Hallin 與 Mancini(2004)對於不同的媒介系統進行了分析與檢驗後，發現商業化與全球化的力量在不同國家的媒介體之中，正引領它們走向所謂「大量的聚合與趨同」(considerable convergence)；使我們更難去建構可以在單一國家中分析媒介與政治場域的模型（Oates, 2008／楊雅婷譯，2009）。

參、 小結

本節以 DeFleur 與 Ball-Rokeach 提出的「媒介依賴理論」中，大眾媒體作為社會系統的架構中可觀察到，在社會系統中媒體只是其中的一個次系統，而其他還有包括政治、經濟與閱聽眾等其他次系統所組成，且每個系統皆環環相扣，並互相作用，而媒體與其自身以及其他三個系統互動形成了各種不同的生態環境，且這些生態環境是同時且並存的。若觀察目前台灣所形成的媒體生態環境，從前面所提及的報業理論來檢視，台灣媒體基本上在戒嚴時期是較接近極權主義模式（徐嘉宏，2003；魏玫娟，1997），經由黨、政、軍等正式或非正式的組織層層控制之下，再透過掌控的國家機器，將意識形態強制灌輸在整個社會上，同時運作統治權力，完成了政治動員與社會控制，特別是對大眾媒介的控制，成為國民黨政府建立霸權的一個重點（呂東熹，2008）。

而在解嚴後，隨著報禁解除以及媒體市場的開放，對於媒體的控制已經由政府轉變為企業主的控制，但是政治力的手也未曾離開過，甚至與經濟力重組、轉

化（蔡孟真，2005），若從媒體體系來觀察，與台灣的情形相較，雖然不完全雷同，台灣媒體在高度競爭化之下，媒體的種類與數量眾多，但是媒體多半具有政治傾向，且政治力量對於媒體仍有很強的影響力。古明章（2006）認為，若將台灣媒體現況放置在 Hallin 與 Mancini 提出的三種媒介系統光譜上來看，較接近於極化的多元主義模式(Polarized North Atlanticor Pluralist Mode)；由於法國媒體制度影響南歐國家甚鉅，因此這些國家的媒體不同於西歐或北美受市場商業影響，而是高度政黨化，以報紙為例，法國報紙的評論性文章比例較高且在政黨政治發展過程中，報紙和政黨或國家結盟，而它們的資金也多來自政黨或國家，成為國家的資產，其他則是教會也擁有媒體的所有權；國家大眾傳播媒體的傳播功能被政黨政治傾向掩蓋(politics over broadcasting)，而在這些南歐國家的媒體，不管是國有、政黨經營或私有，都和政治綁在一起，政治效忠凌駕新聞專業。

第二節　媒體與政府

本節首先定義政府的範疇，並分析政府與媒體互動過程中通常扮演的六種角色，藉而釐清本研究所關注的政府位於何種層次，以及政府與媒體之間的關係。

壹、 政府的定義範疇與媒體互動角色

政治學上，關於國家的劃分，是以立國精神、主權關係為標準；通常國家與政府經常被混為一談，這是由於：1.政府為國家的代理人，2.國家有主權，政府有統治權，因此兩者極為類似（張明貴，2002）。但政府與國家從來不會完全相同，因為國家是由全體人民所組成，並由一群「專業」的人員在合理的官僚體系中維持運作；而政府只是國家構成的要素之一；相對而言，政府是小而短暫無常的，國家是大且持續存在的（彭懷恩，2000；任德厚，2005；Sparks, 1986）。

就政府的定義而言，學者費納(S.Finer)指出，政府是「制度化的政治」；廣義來說，政府包括負責為社會做集體決策的機構（轉引自彭懷恩，2000），葉明德（2006）將政府定義為實行統治(governing)的機構，稱之為「政府」，換言之，「政府」是指根據一個社會約定俗成的先例，得以制定法規的一個或多個實體。政治學家蘭尼(Austin Ranney)則將政府界定為：為一個社會制定與執行法律的一群人與機構的綜合體（轉引自周育仁，2003），它是被賦予治理國家權力的社會組織，其成立的目的是為該社會制定和執行政策及法律，並為社會做「權威性的分配」。而狹義的來說，政府指的是選舉產生的民意代表和派任的公務員組成的一群人，如上述決策機構的高層，譬如總統、總理與部會首長（彭懷恩，2000；葉明德，2006）。

由以上對於國家與政府概念的分野可以了解，政府為國家構成的要素之一，

而國家的主權意志由政府執行，同時當代政府通常由立法、行政、司法三個機關組成（周繼祥，2005；Levine, 1992／王業立、郭應哲、林佳龍譯，2007），由這三個機關負責為社會制定、執行、詮釋政策與法律。政府為了尋求民眾了解和支持立法提案與政策的發展，急切地渴望向人民推銷它的政策（Golding & Murdock, 1991／黃櫻棻譯，1997），大眾傳播媒體成為政治溝通的重要角色，特別是新聞媒體，更可以視為高度的「政治事業」，政府透過媒介向民眾說明、宣傳政策，民眾也利用媒介的報導、解釋與評論來了解和參與國家的政策（管中祥，1997），政府需要媒體來向人民宣傳政策、政績，來維持其統治的權力與合法性（祝基瀅，1983），而媒體同時也需要政府的資訊來作為新聞的消息來源，兩者之間在不同的時空脈絡中，有著不同的互動關係與角色。

國家資本主義經濟的重大利益，決定著資訊流通的特性，並控制著資訊流通。政府在資訊傳遞的過程中主要有三個層次與行動：首先，在國際角鬥上，政府扮演宣傳者的角色；其次，在國內，政府扮演公共關係代理人的角色；最後，在擁有資訊的過程中，政府是廣泛資訊供應的控制者與操縱者（Schiller, 1974／王怡紅譯，1996）。在媒體所處的環境當中，能夠影響媒體表現形式與運作有許多因素，余陽州（1999）曾就影響媒體的外部因素與內部因素進行說明，將政治因素歸類為影響媒體的外部因素，認為政治的控制係指國家和政府以所有權、審查媒體內容，或是透過津貼補助、減免賦稅以及供輸新聞資訊等方式來影響媒體，且政府控制媒體可以法令作為控制的後盾，使控制的行動具備了正當性。

Sparks(1986)則提出政府以六種角色同時或交互地影響著媒體，此六種角色分別為資助者(patron)、審查者(censor)、行動者(actor)、按摩師(masseur)、思想家(ideologue)、共謀者(conspirator)。

以下分別就上述六種角色進行說明：

一、 資助者 patron：媒體的財源之一

政府對於給予大眾媒體金錢援助有許多方式，以台灣的公共電視而言，其資金主要來自於政府編列預算之捐贈，且立法院可監督預算的執行與運作；限定有線電視或廣播電視的發展區域以維持競爭，並且徵取稅收。有些壟斷性的媒體則給政府政治獻金以保持開發資源的特權。

政府也可以給予新聞媒體優惠或免稅的益處，例如在台灣戒嚴時期，媒體長期受到政治力的掌控，扮演政治侍從(clietalism)的角色；主流媒體為執政的國民黨服務，國民黨實施「報禁」，避免「外人」進入報業，同時繼續保護其他「侍從」的利益，報業與執政黨合作，除了可以得到經濟上寡佔或壟斷的優勢之外，還可從政府得到各項減免的優惠，譬如減少廣告收入的所得稅、銀行貸款的利率或增加其他補助等（蘇嫻雅，2004；林麗雲，2000）。

其他積極的資助，例如政府廣告，1991 年政府廣告預算總額大約 5 億元，2002 年行政院各部會刊登報紙廣告的總金額約為 1.7 億元，2005 年新聞局媒體集中採購執行的經費約 10 億元，至 2009 年，前 50 大政府單位的廣告總量，已超過 12.44 億元（吳進生，1991；財訊月刊，2003；動腦，2005；林佳蕙，2010），對於廣告為主要收入的媒體而言，政府利用預算（即人民的納稅）購買媒體時段或版面來進行廣告宣傳，政府實則為主要廣告主之一。

二、 審查人 censor：資訊內容的管理者

政府能用積極的審查來決定媒體內容的形式，以防止特定資訊的出版與流通，例如以事先審查的形式有效防止某些訊息的傳布，「事前限制」(prior restraints)

是指言論的發表及出版品的出版前，政府以法令禁止或限制其發表或出版，最常見的形式為言論與出版品的發表或出版前，須經政府機關許可，取得許可證或執照後，或其內容必須先經政府機關檢查並取得許可後，始能發表與出版；而另一種相對應的方式則是「事後懲罰」(subsequent punishment)，所有言論與出版品在發表與出版前，不受任何形式的干預、審查，也不須取得任何執照，即可自由發表出版，僅在發表出版後，須負法律責任，如違反法律規定，可依法予以處罰（林子儀，1997）。

例如十七世紀的英國，國家對報業能以新聞自由威脅國家安全和社會安定為理由，進行事前管理和檢查，因此任何支持「新聞自由」或「出版自由」的言論，例如彌爾頓(Milton)1644 年的「無照印刷自由說」(Areopagitica: a speech for the Liberty of Unlicensed Printing)，即以同樣理由被國家機器所駁斥（Negrine, 1994／蔡明燁譯，2001）。

然而，在當代社會，事前限制的制度已被視為違反言論自由的發展，不僅是「對真理之蔑視，對人類智能及知識的戕害；同時亦將阻斷真理之泉源」（Milton, 1644；轉引自林子儀，1999，頁 18），現今多以事後懲罰作為管理的制度。但是在現代競爭的媒體環境之下，硬性新聞的空間限縮，閱聽人的注意力也下降，媒體無所不用其極的想要得知各種可作為新聞材料的消息，尤其政府的醜聞或小道消息是媒體最想要知道的，這也導致了新聞管理成為了政府關注的焦點，且政府在新聞操作上的方式更趨複雜，控制關鍵的訊息以維持權力的平衡(Cook, 1998; Bennett & Livingston, 2003; Kuhn, 2007, p. 176)。

一般而言，政府的新聞管理可看作是兩個矛盾但卻顯著的方式，從上述的例子觀察到，政府可以威脅到「國家安全」為理由，區分與制定「官方機密」(official

secret)定義的權力(Hallin & Mancini, 2004, p. 234; Sparks, 1986)，或是近代的政府公共關係宣傳(Wernick, 1991)。因此，政府往往熱衷於限制公共訊息的發佈，但同時卻又希望它的政策宣傳能爭取到人民的支持。

但是 Kuhn(2007, p. 177)認為，上述兩種區分政府新聞管理的方式過於簡單，因為政府試圖壓制訊息的行動有時可能會在公開的場合被披露，但相反的是，許多訊息的發佈是在私底下進行的；因此 Kuhn(2007)將政府的新聞管理分為四種類型：

（一）公開限制(Overt restriction)

（二）隱蔽限制(Covert restriction)

（三）公開的訊息披露(Overt disclosure)

（四）隱蔽披露(Covert disclosure)

公開的限制包括審查媒體內容，利用法律的正當性來對媒體內容進行審查與規範，即如上述提到的事後懲罰，皆發生在公共領域。隱蔽限制是在公眾之下悄悄進行，雖然可能會在事件發生後被披露，例如回憶錄，以及其他書面或正式文件的公開。公開披露包括政府資訊公開，以及其他公開的資訊文件等。最後，隱蔽披露由政府透過私下的管道向記者洩露資訊，作為記者在新聞上現成記錄的基礎。雖然 Kuhn 將政府的新聞管理分為四種類型，但在實際執行時，當中的界限並非一成不變的。保密與宣傳的界限，最好視為一個整體，而非簡單的二元對比(Seymour-Ure, 2003)。

三、 行動者 actor：主要的資訊提供者

政府除了是資訊的管理者和審查者，在資訊流通的部份，更扮演著提供者與組織者的角色(Murdock, 1993)；政府是媒體主要的消息來源(Schudson, 2005)，提

供了媒體報導的素材，不再只是被動的等待記者來採訪，而是透過許多公關與資訊補貼的方式與新聞記者建立關係，也因此政府扮演著新聞事件的初級界定者(primary definer)，媒體則淪為「次級界定者」(secondary definer)（Hall, 1978；轉引自管中祥，1997；Schlesinger, 1990），在政府的行動與新聞價值之間有很大的匯集，從新聞學的角度來看，政府提供了他們日常的工作成為新聞的素材，同時提供了界定訊息重要性或意義的思考方式與新聞價值觀，主導新聞的走向，媒體因工作必須長期與政府建立關係，記者很可能被官方觀點影響報導，使得價值觀受到消息來源的同化（管中祥，1997）。

Bennett(2008, p. 154)分析為何政治新聞會形成現在的態勢，主要是因為：

（一）新聞媒體考量的經濟性因素：在高壓縮的新聞工作時間，這種採訪模式是最經濟便捷的，媒體商業本質更使主編不願去碰觸敏感與誹謗題材，防止與消息來源的關係惡化。

（二）記者對於新聞消息來源的依賴，新聞消息來源控制著記者每天發稿的資訊。

（三）記者與其所在的新聞機構日常蒐集新聞材料的方法。

（四）新聞機構組織內化的常規與伴隨產生的行為準則。

在這樣親密的關係之下，新聞難以報導負面的部分。這是一種結構性因素，特許政府成為新聞的主要來源，使得政府有權收放給媒體的資訊；建立發言人制度以及定期召開記者會是政府資訊管理的方式之一，事先選擇資訊發佈的內容，不但有助於新聞媒體獲取相關的資訊，同時也為政府政策新聞發佈建立統一的說法（陳雪雲，1996；Ingham, 1991；轉引自 Kuhn, 2007, p. 182）。但在這種新聞餵養的情形下，McChesney（2004／羅世宏譯，2005，頁 71-72）認為，在專業新聞意理中，有若干偏見內化於記者遵循且有重大政治與意識形態影響的規範當中，

且這種偏見並未隨著時代而削弱或改變，反而更勝以往。首先，為了避免與新聞實務選擇有關的爭議，專業新聞學認定任何有官方消息來源（例如政府官員與公眾人物）的行為為正當新聞的基礎，而在這種觀念之下的附帶價值即是在新聞產製上的便捷，記者只要前往官方消息來源聚集的場所，甚至在那裡固定發稿。其次，在這樣依賴官方消息來源的情形下，記者在報導時有其侷限性，若記者提出官方消息來源不願回答的問題，通常記者會被指控不夠專業，是將個人主觀偏見帶入採訪當中，職是之故，政客與權勢人物瞭解如何利用新聞常規(journalistic conventions)規避敏感但實際上卻是核心的問題（對於人民而言）；而新聞記者在此過程當中發現，不能與消息來源成為敵對的關係，否則資訊將會被切斷，政治新聞變成「談話記錄」，對於政治人物的談話有聞必錄，再提到另一方的說法，以完成一篇表面上「正反並陳」的新聞稿。

四、 按摩師 masseur：政府公共關係

Sparks(1986)在討論政府公共關係時，認為許多媒體素材在新聞實踐中被呈現的像是小說一般的「新聞故事」，但當中有許多是政府提供給媒體早就準備好的資訊，Schiller（1974／王怡紅譯，1996）引述了一份關於政府公關的報告指出：

> 政府機構需要將其活動告訴公眾，而這種需要可以導致宣傳。這是一種規律「公共資訊」、「公開性或公共關係」與「宣傳」之間的界線，十分細微，而且正如美麗一樣，它常常在擁有者眼中以不同形貌出現。（頁 60）

前面提到，Schiller（1974／王怡紅譯，1996）認為，政府在控制資訊流通過程有三種角色，在國內的層次扮演著公共關係代理人的角色。政府公關運作的三

大重點是：1.傳播媒體；2.國會；3.大眾（李瞻，1992）。新聞媒介擁有政令宣導與監督政府的雙重功能，而政府則是推行各種政策的主角，其政策的宣傳有賴媒體。陳雪雲（1996）認為，政府在當代社會中，除了是重大事件的解釋者之外，更是公共資訊的重要傳播者，在民主社會中，政府必須公開其業務，接受大眾的監督，同時也必須經常宣傳法定的政策，同時，宣傳政策的要件是向社會大眾詳細說明和解釋政策的利弊得失，以便社會大眾能做理性的選擇與討論的空間，並引導大眾積極參與公眾事務，而非企圖粉飾政策內涵以操縱或主導民意。

管中祥（1997）認為，在目前公共資訊流通的過程中，政府與媒體的角色，以及其之間的關係已經悄悄地產生變化，政府將其預算運用在新聞公關上，政府的角色已不再只是單純的資訊提供者，在經濟上也存在著共生的關係，換句話說，記者與政府互動時，記者追求的是新聞內容與獨家報導，而政府則是基於政策推動與私人的考量，在這過程當中，往往形成了互賴的關係；林照真（2004）更指出，政府與記者形成一種交換關係，彼此在其中交易內線的政治訊息，包括藉著媒體傳播特定候選人、政策與意識型態有關的訊息等，這種關係是不穩定的、複雜的與多變的，政治來源與記者兩者就處在「永恆與自然的緊張狀態」(permanent and natural state of tension)。

從法律上來講，政府應將有關其活動的資訊告知公眾；公眾也需要知道這些訊息。但是，成天明（1999）認為，台灣政府公關所進行的形態，大多是公共宣導或雙向不對等的溝通模式，人民知的權力仍有加強的空間。但在資訊公開的過程中，政府是否會為了規避社會大眾的監督，而保留某些資訊？或是基於「宣傳」的角度，只宣導政策的正面，掩飾政策的缺點？而人民在這樣資訊流通過程中，是否會明瞭，是誰在進行資訊傳播？這些資訊在為什麼目的服務？簡言之，被傳播的資訊到底是提升了公眾的認識(awareness)，還是弱化了公眾的認識（Schiller,

1974／王怡紅譯，1996）？而媒體是否真能發揮監督政府的第四權作用？

五、　思想家 ideologue：「製造共識」

傳播學者歐茲爾(Herbert Altschull)稱媒介為「權力的代理人」，並幾乎對所有社會中的群體，提出並散播那些能支配他們的各種理念，在社會基本的意識形態、思想及交感上，媒介當然能協助人們與其所身處的社會狀況作一整合（成天明，1999；Straubhaar & LaRose, 1997／涂瑞華譯，1999，頁 34）。意識形態屬於一種結構，它決定了媒體的行為，但意識形態這種結構並不像所有權那樣的清晰，它為媒體設置了一種框架，雖然有時候框架的邊緣並不是這麼的顯而易見，但意識形態的確與其他結構交互作用著，並影響著傳播的過程（沈國麟，2007，頁 56）

以共產主義為例，共產國家視資訊為控制社會的基本力量，越掌控資訊，則越擁有權力，因此，共產主義權力結構凌駕於個人、團體和大眾媒介之上；在傳播政治經濟研究中，如 Blumler、Dayan 和 Wolton 認為媒體控制並不保證統治權力，除非控制媒體所散播的意義和真實定義權，更加重要的是控制閱聽人的接收和吸收同化，唯有此才可以掌握真正的權力。所導致的結果是，制度的政治包含了媒體控制，媒體是被權力控制者視為一個獲得成功達到文化政治目的的手段，且滿足了國家優勢的霸權支配能力、閱聽人意識形態的同質化，和現有社會秩序的重製(Jakubowicz, 1995)。Jakubowicz(1995)認為，文化政治的目標是加強思想控制，但由於控制人民思想或是媒體中被接收的意義是很不容易的，政府便改以控制有哪些內容是可以讓人民知道的。政府提供內容，替換假真實，建構共產主義的成功「證明」這個假真實。目的不是建構真實而是取代真實。

馬克思主義者，以及其他具有影響力的傳播學者，認為在自由民主社會中，「新聞自由」和「中產階級」的概念，實質上是意識形態的騙局，這種虛假意識

的形式只是合法化現狀以及嚴重分散群眾監督的制度。媒體的結構成為系統性的偏差，對於任何嚴重威脅資本主義社會秩序的，很少會給予「客觀」報導，新聞媒體標榜的公正客觀的觀點，其實是建立在意識形態框架之內的，也就是說，媒體一貫維護一個意識形態的架構，即有利於「現狀」的觀點「優先」予以披露（沈國麟，2007；McNair,2008）。

Herman 與 Chomsky(1988)提出「宣傳模式」(propaganda model)，並發展出有關長期系統性效果的「混血批判理論」，這個理論指出，資本主義國家的新聞必然經過若干「過濾器」(filter)的「過濾」，尤其是媒介與其他經濟、廣告、新聞宣傳、主流（反共產主義）社會意識形態的財政整合，還有對於官方資訊來源的依賴，同時發現了最後一項過濾器——依賴官方消息來源大量間接運作的證據，並反駁在資本主義社會下，新聞聲稱的自由與客觀，認為記者藉由宣傳以維護「國家安全狀態」，並嘗試「洗腦」，與其說新聞的功能是監督與問責政治，倒不如說是「必要的幻想」(necessary illusions)。

但是針對國家是「要灌輸某思想的思想家」的論述，Sparks(1986)認為，媒體研究者常常會接受一種「陰謀論」，亦即不論是政客、國家官員、或是新聞工作者，都會為了自己的利益去呈現民眾思想，但其實這些人提供了他們行動的想法，而我們則被其影響。因此，我們共謀要改變這個世界，他們則共謀要維持現狀，這一切都是自然而然發生的；國家與媒體成員擁有許多相同的信念，這種共同的意識型態是一種國家影響媒體的重要方式。國家聲稱自己代表「多數的全體」、「公共利益」，因此去限制、控制「部分的其他」。

Sparks 並將這種灌輸意識型態的陰謀可以兩種無意識的方式出現：

（一）媒體會採用國家、政客某種意識型態下產生的定義，如蘇聯是「自由世界」

的「威脅」，這種意識型態不斷地在媒體上重複出現；

（二）媒體少見對事件的獨立評論與詮釋，而是報導別人的意見（大多是國家、政府發言人）。這些人定義了媒體議題並對隨後的辯論設限。反對的意見除了常被限制，還被國家的觀點定義為部分的利益去對抗公共（整體）的利益。

從以上的討論對於政府利用媒介來進行意識形態的灌輸的力量似乎十分強大，但是媒體中仍然有批評政府的聲音存在，政客是常常犯錯的，當累積到一定的新聞時，人民對於國家與政府的認同就會動搖。

六、 共謀者 conspirator：政治與權力的合作、重組

媒體反映了社會中權力運作的結構，但媒體不只是反映，也提供了構成權力本身的象徵、圖像概念和背景——主控媒體建立了一些模式，而權力即在這些模式當中運作；不僅如此，各種媒體產業挾其經濟勢力與其在通訊傳播事務中扮演的中心角色，本身也成了權力核心（Steven, 2003／孫憶南譯，2006，頁 146）。

義大利學者 Gramsci 提出「意識形態爭霸(ideology hegemony)」的概念，即系統的真正力量並非依靠統治階級的暴力或國家機器的壓迫，而是因為「這個世界屬於統治階級」的概念被人們所接受；統治階級致力於推廣其世界觀，他們產製、傳佈、強化這一連串的態度與價值，告訴我們這是最好的世界(Domhoff, 1974)。而 Althusser（1972／杜章智譯，1990）進一步將國家機器劃分為「鎮壓性國家機器」(Repressive State Apparatus)與「意識形態國家機器」(Ideological State Apparatus)，前者是由政府組織並透過武力來鞏固，而後者則是經由意識形態的統治來掌控，並透過建制化的形態來實踐及操作，而大眾媒介即屬於意識形態國家機器的一環，但是在 Althusser 的分類中，傳統的私人領域與公共領域的分野

已經消失：如果必要，國家由上而下，統攝了不同社會階層，「直接以武力遂行支配」，但更常見的情況則是經由「意識形態間接行使支配」（Swingewood, 1977／馮建三譯，1993，頁 125）。

朱全斌（1998，頁 42）認為在意識形態國家機器中，媒體扮演著重要的角色，由於媒體可以向廣大的群眾散佈特定的理念，並同時排斥一些相左的言論，因此它能夠幫助統治階級順利贏得霸權，當人們只能接觸單一的意識形態論述時，自然就會傾向於認可既定的統治者，因為他們缺乏任何可以挑他們缺乏任何可以挑戰統治者意識形態的其他思想理念與抗議的途徑。

以馬克斯學派而言，他們認為國家政體和資本家以及統治階級的利益是密切結合在一起的，對「工具派」(Instrumentalist)的馬克斯主義者而言，政體只不過是在保護統治階級的利益而已；由於階級間存在著不平等的現象，政體不但不會成為追求公共或共同利益的管道，反而會藉著鞏固既有之社會秩序而增進了特定利益團體的勢力（朱全斌，1998，頁 18）。

Domhoff(1974)假設，在許多國家，包括美國，握有大量財富的上層階級成為掌控政府的統治階級(rulingclass)，對於統治階級與政府兩者關係，Domhoff 認為，在統治階級內在政經方面表現活躍的份子，成為權力菁英裡的領導者、到入主政府機關，有四個普遍的過程：特殊利益過程(the special-interest process)；政策規劃過程(thepolicy-planning process)；競選提名過程(the candidate-selection process)；意識形態過程(the ideology process)；而其中在意識形態過程中，一些基金會、政策規劃組織除了提供政策建議之外，也為這些政策編造理由，使大眾能接受；那些直接挑戰美國意識型態主要教條的人，在宣傳上將會被忽略、或是被遺棄、失去他們的工作。他們也許會被排除在團體之外，或被大眾媒體批評，

甚至受到政府法律機制的處罰。這些規定正是由統治階級主導的美國律師公會(American Bar Association)及子機構參與其中的背景下，所制定出來的。

貳、 小結

本節以 Sparks(1986)提出的六種政府在面對媒體時所扮演的多種角色，顯示出媒體在與政府互動時，並無法完全獨立於政治之外，從台灣的政媒關係觀察，不論是解嚴前或解嚴後，乃至於政黨輪替，這六種角色皆持續存在，不論是作為審查者，或是媒體內容的提供者，以及基於政府形象或其他宣傳因素的公關者，或是與其他有利團體或權力關係共謀、合作，任何一種角色皆無削弱的傾向，甚至某些角色在不同時期更有強化的趨勢。

例如戒嚴時期，台灣屬於威權統治，社會的運作皆在黨國機器的控制之下，國民黨利用各種手段進行社會控制，而新聞傳播媒介因涉及民眾意識形態的建立以及政治社會化的進行，對於國民黨政府統治權力的鞏固與維持，有一定的影響，媒體控制是其社會控制中重要的一環（魏玫娟，1997），自然對於媒體的審查，以及內容的控制十分嚴密，而背後最重要的意識形態建構才是最終目的。而在解嚴後，隨著市場的開放，台灣的媒體市場逐漸走向商業化之後，影響了政媒關係的形式，基於任何政策或政績都需要由媒體來作為宣傳管道，甚至政府的形象也必須要由媒體來呈現，自然作為政府化妝師的公共關係是必要的；其次，從戒嚴時期利用經濟力量控制的媒體，雖然在解嚴後有削弱的趨勢，但是政治力量與經濟力量卻以各種不同的形式重組出現，因此，本節所提到的六種角色，以台灣為例，分別或同時對媒體都造成了影響。

第三節　媒體角色與民主

本節所要探討的是媒體在民主社會中所扮演的角色，尤其媒體兼具了第四權的監督者與媒體企業的雙重角色，審視在這兩種角色並存的同時，對於媒體的行為產生的衝突，以及與民主社會造成的影響，首先探討媒體原被視為是一個可實踐公共領域的中介者，但是卻由於資本主義的逐漸肥大，以及大眾媒體體系的變化，讓公共領域「再封建化」；從以上公共領域的變化，本節首先探討媒體作為公共領域的概念，並討論是何種原因造成媒體始終無法實踐公共領域的理想目標，進而檢視傳統上認為媒體在民主社會當中所被賦予的角色與功能；其次，針對在商業化下，媒體的本質仍舊是一個企業組織的角色，在監督者與追求利潤的過程中與傳統賦予媒體的期待與角色產生的矛盾性。

壹、　民主與公共領域

以下將由公共領域的初步概念出發，接著探討媒體作為公共領域的可能性，接著進一步檢視目前媒體作為公共領域的困境。

一、　公共領域的初步概念

民主政治強調選民必須能知能識，基於理性判斷從事選擇，同時也隱含了民主政治的過程必須在公共領域中進行（相對於專制政治在政治過程的私密性）（McNair, 1995／林文益譯，2001），提出公共領域概念的德國社會理論家哈伯瑪斯，其論點為公共領域興起於十八世紀的英國，而早期現代資本主義的發展，創造出一個公共論辯的自主性場域，而這個場域非關政府，同時也在黨派經濟勢力之外，享有自主，它提供理性辯論（也就是辯論與討論，不受「利益」、「偽裝」或「操縱」所影響），同時任何公民均可自由進出加以檢驗，而在這塊公共領域遂形成「民意」（Webster, 1995；馮建三譯，1999，頁 174；Curran, 1996；唐維敏譯，1997）。

二、 媒體作為一公共領域

但是，媒體的運作是否有促進民主社會的功能？在公民社會、市場與國家當中，媒體的立場應該處於何種位置？Kuhn(2007, p.275)認為，對於民主社會中媒體角色的定義最具有代表性的就是公共領域的概念，公共領域介於私人領域與市民社會，鼓勵對於重要的社會與政治議題進行廣泛且具包容性的公共辯論。McQuil（2000／陳芸芸、劉慧雯譯，2003）將公共領域中，媒體指涉的概念界定為：

> 一種存在於社會中的「空間」概念，且位於私人生活領域之外，並且形成一堵「防禦倡導自身目標的機構與組織」的牆。在這個空間中，民意形成的公共聯繫和公共辯論的可能性是存在的。媒介有可能是「公共領域」的主要機構，而「公共領域」的品質則有賴媒介的品質而定。特定的媒體結構傾向，包括集中、商業化與全球化，都會對其產生傷害。（頁 661）

大眾媒體被視作為一個公共領域，在民主政體中，開放給所有公民自由開進出，而民主是所體現的是公民接收並依賴公共訊息，來採取明智的行動使政府對人民負責；傳統的公共領域是保障了各種立場，也保護了不同地區的國家與民間社會以及個人；自由主義者相信，自由的公共領域可以使媒體成為制約政府的機制(Alison, 1993)，目前對於媒體的論爭中，關於公共領域概念的討論主要集中在三方面：1.關於民主政治實踐的普遍制度；2.聚焦於私人問題的大眾媒體的內容與實踐；3.傳媒制度的討論，傳媒制度在面臨科技匯流與網際網路發展時，所展現的同時附著於公眾與私人傳播的權利和義務之間的區別(Garnham, 2000)，而在此處主要討論的是第一點，關於民主政治實踐的普遍制度。

三、　媒體作為公共領域的困境：公共領域的再審視

哈伯瑪斯追溯「資產階級公共領域」的形成，其特徵是公開辯論，以具有批判、完整的報導，這些資訊眾人得以援用，且行動者具獨立性，而這個十九世紀中期介於經濟與國家之間的公共領域，除了可形成民意之外，「人民」對政府的顛覆行動也可能建立，但是再對其進行歷史的分析，哈伯瑪斯指出「資產階級公共領域」具有了一些矛盾特徵，導致在某些部份又進入了所謂「再封建化」(refudalisation)的情況，而主要的原因即是資本主義的持續肥大與大眾傳播體系的變化（Webster, 1995／馮建三譯，1999，頁 176-178）。

哈伯瑪斯認為，公共領域受到廣泛國家和組織化經濟利益的宰制，另一個以吸納為模型的新權力關係已然建立，在此模型中，組織化的利益彼此間、與國家間，都是「交相利」的關係，逐漸地將公眾排除在外，作為公共領域中主要角色的媒體不再扮演賦權及理性的中介者，而成為將公眾閒置一旁的手段；媒體不再提供具有理性、批判性理論的導線，相反地，媒體成為操縱民意的工具，媒體將政治定義為奇觀，提出事先經過消化的簡便想法，將公眾制約為被動消費的角色（Curran, 1996／唐維敏譯，1997）。

由前面所提到的自由主義者相信在市場機制的競爭之下，媒體會成為監督政府的公共領域，但是媒體市場在資訊匯流、私有化與解管制的結果，其實並未能進一步的實現公共領域的功能(Alison, 1993)，商業化是導致媒體集體追求自身利益的開端，由於媒體需要更多的資本投資以及成為更強大的經濟實體，媒介作為公共領域的概念成為理想性的口號(Butsch, 2007)。根據公共領域的概念，Thompson(1993)認為，哈伯瑪斯用「再封建化」的否定性辭彙來解釋廣播電視等新傳播媒介的影響，原因在於，不僅是因為媒體的商業化，且被特殊利益集團所控制，也是由此造成媒介產品的接收已經成為一種私人化的佔用，這種情況完全

不同於哈伯瑪斯所強調的現代歐洲早期的俱樂部、咖啡館中聚集的人們之間進行的對話交流。

在關於媒介的政治作用討論中，一方面，市場被視為反對政府審查制度的堡壘，另一方面媒介的資本主義控制被看作是自由的政治傳播的障礙，而且被看作是媒介維持資產階級霸權作用的解釋，而在此當中，政治都被等同於國家權力，而在這種衝突的焦點中，媒體的運作又同時跨足了兩個領域，它除了是一個商業機構，卻同時是一個政治機構，(Garnham, 1986)；這些情況的變化也提出了一個新的問題：媒體如何同時成為公共領域以及追求商業利潤？商業化的媒體提出對於公共領域想像的新問題，受到市場驅動的媒體，所思考的是媒體市場中的「消費者」，而非公共領域中的「公民」，這種情況加劇了市場的規模，以及大眾媒體的力量；但是大型媒體機構同樣害怕的是，國家為了自身利益正在控制著公共領域的發展(Butsch, 2007)。

由以上對於公共領域內涵的討論，以及由於資本主義擴散的歷史結果，反使公共領域「再封建化」，大眾媒介成為壟斷資本主義的組織，媒介角色日漸成為資本家利益的代言人，也從資訊供輸者的角色，走向民意塑造者的角色（Webster, 1995／馮建三譯，1999），Curran（1996／唐維敏譯，1997）認為，在大眾政治時代，高度分化、組織化的資本主義社會中，公共領域與媒體的角色都需要重新加以概念化，以新的形式加以具體化。以下先就傳統理論上認為大眾媒體應具有的角色與功能進行說明。

貳、 媒體在民主社會中的角色

McNair（1995／林文益譯，2001；2008）認為，在一個理念型(ideal-type)的民主社會中大眾媒體所應有的角色與功能：

一、必須「告知」人們周遭正在發生的事：民眾的資訊來源者

民主社會中，許多民主的選擇是建立在偏見和無知。人們投票的原因是在於他們的民主權利，但並不是完全的基於理性思惟或謹慎考慮下的結果。但是從規範的角度來說，但是政治新聞的產製對於民主理想是一個明智的選擇。記者提供的信息，使公民能夠判斷候選人和政黨之間的競爭。新聞記者必須盡可能的超脫與中立。

二、必須「教育」民眾關於事實的意義與重要性。此一功能顯示新聞界客觀與中立的專業意理的必要性。

三、媒體必須提供政治論述的「公共空間」，協助民意的形成，並且將民意回報給大眾知道，同時也包括了讓持異議者有表達的機會，否則民主共識的理念將是無稽之談。

四、看門狗／第四權

民主社會當中，新聞擴展訊息的功能對於政府、企業或是其他有影響的社會領域，具有審議的作用；這是記者的監督作用，也因為如此，而被稱為第四權。

美國聯邦最高法院 PotterStewart 大法官於 1974 年提出了「第四權理論」(the fourth estate theory)，他觀察到新聞媒體在越戰時期的調查性報導以及與美國政府行政部門相抗衡的角色功能，以及對「水門案」鍥而不捨的追蹤調查與報導，導致尼克森總統的辭職下台，使人深切認識到新聞媒體在擔任監督政府功能方面所發揮的效果，而美國憲法保障新聞自由的主要目的，是基於維護新聞媒體的自主性，以保障新聞媒體能成為政府三權之外的第四權使其能發揮監督政府之功能（林子儀，1999，頁 74-76），媒體身為監督政府的看門狗，Donohue、Tichenor

與 Olien(1995)認為，第四權的基本要素的角度包括媒體實質性的自治，代表公眾的利益，而非統治者，且由於第四權的獨立性，可以直接並獨立地挑戰那些主導權力的群體。

林子儀（1999，頁 78-80）針對第四權理論當中，新聞媒體監督政府的必要性與重要性進行說明，首先在必要性的部份，由於現代民主政府多以代議民主方式組織而成，政府的權限源自於人民的同意與授權，因此在民主政治當中，政府須向人民負責，且必須要讓人民有機會監督政府的各項措施；但是在現實面上，現今的政府已經成為一個組織繁複的大政府，因此政府若濫用權力，所造成的弊端也更加深切，為了預防政府的濫權，對政府做適當的監督有其必要性；雖然在理論上，對於政府的監督，最後仍須人民的集體輿論與民意，例如選舉投票是最直接的方式，但是人民的監督力量是十分分散的，且人民也缺少政府所擁有的可用資源，因此一般人要對政府做有效的監督是十分困難的，因此新聞媒體的監督是有其必要性的。

在重要性的部份，林子儀（1999）認為，新聞媒體具有提供資訊及形成民意的功能，且由於人民無法有效的監督政府，要監督像政府這樣具有龐雜結構的組織，就需要一個結構良好、財務健全、擁有專業評論家、具有充分獲得資訊的能力，且能將其資訊與評論順利的傳遞給民眾知曉的組織，而這也只有新聞媒體機構符合這些條件。

五、發揮「鼓吹」政治觀點的功能。

政府需要管道將它們的政策和計畫提供給民眾知曉，因此媒體應該要維持開放；記者還可以主張特定的政治立場，並就黨派公開辯論，試圖說服人民的特定意圖，這種鼓吹功能更是一種勸服的作用。

六、中介者／代理人

記者除了是代表公民監督政府的看門狗之外，還具有中介公民與政治家的身分。可從幾個方面進行。首先，媒體可以讓公民直接進入公共領域，例如公民可以藉由投書、call-in，參與有關公共事務的辯論，或是利用電子郵件、論壇、部落格等新的溝通方式參與公共辯論。這些技術的發展帶動了前所未有的參與式民主，使更多公民更能與政治溝通，但是，從新聞的角度來看，中介者的作用仍然是因為讀者投書是唯一絕大多數公民可行的參與形式。

DeFleur 與 Dennis（2002／王筱璇、勤淑瑩譯，2005，頁 484-485）認為媒體有義務將資訊、爭議、意見傳達給公眾，並成為人民的「受託管理人」或「代表」；媒體人是公共利益的「守門人」，甚至是政府的「第四權」，而媒體的存在主要有兩項功能；第一，它們為國家提供了傳播論壇，形成了共同利益(commonality of interest)；媒體設定了公眾日常討論的議題，並塑造了某些話題的優先性，在人們閱讀了新聞媒體所提供的資訊脈絡後，便形成公共輿論。其次，媒體扮演公民的鼓吹者及中介者，代表各式各樣社會、經濟、政治機構的立場，討論新聞議題。

形成公共輿論是其中一項媒體在民主社會當中所具備的功能，同時也是民主媒體的社會條件，謝岳（2005）以美國為例，從政治傳播的角度探討民主社會中，媒體與政治的複雜關係，他認為美國媒體影響政治通常是通過公共輿論來進行的，我們所觀察到的媒體影響力，其實是公共輿論在發揮作用，媒體機構在其中擔任了中介者的角色，政治影響公眾是透過媒體所進行，而公眾影響政治也通常利用媒體來實現，媒體也具備它的政治性質，McQuil（2000／陳芸芸、劉慧雯譯，2003，頁 3-4）認為大眾媒體無遠弗屆的傳布、廣泛的流行性與公共的特質，對當代社會的政治組織與文化生活造成了影響，在政治層面上，大眾媒體逐漸成為

民主政治過程的必基本要素，提供一種論壇和管道進行廣泛的辯論，讓公職候選人能廣為人知，並傳達多元的資訊和民意，同時政府與政治人物也透過媒介進行各種宣傳。

參、　傳統媒體角色的侷限性

前面提到，Curran(2002)認為，過去討論媒體在民主社會中扮演的角色，在現代的大眾社會或多或少是無法實踐，或是與現實沒有太大的關連性，須對有關媒體在民主社會中所扮演的角色的傳統觀念進行重新的評估，Curran(2002)指出傳統認為媒體必須扮演的角色，有三者是必須修正的：自由市場的看門狗（監督者）、民眾的資訊來源者、人民意見的代理人。以下針對三種角色在現代的侷限性進行說明：

一、　自由市場的看門狗

傳統的自由主義理論，媒體在民主社會中所扮演的首要角色便是對國家政府部門進行監督，但是這個角色只有在自由市場的體制下，才能確保媒體完全獨立於國家與政府之外，一旦媒體受到了國家政府部門的規制，便可能喪失作為看門狗的銳利，甚至可能轉型為怒罵不休的傳聲筒，為國家政府服務。

從傳統的自由主義理論觀察，政府是媒體唯一監督的對象，但是這種傳統的觀點未能考慮到股東和管理者所實施的經濟權力，因此 Curran 認為，應更新原有的概念：媒體應同時監督公共權力與私人權力。上述的觀念修正了「市場自由」這一概念的說服力，這是由於「市場自由」並不是獨立於任何形式權力之外的真正自由，一些媒體機構已經發展成為大型娛樂產業聯合體，從整體上來看，媒體對企業的監督要比它們對政府的監督要薄弱得多，這是由於媒體本身就是企業集

團的一部份。

當今媒體機構皆是以利潤為導向，政府部門的執政領域也大大擴展，其結果是政治決策經常會影響到媒體機構的利潤;另一方面,政府也比以往更需要媒體,因為它們需要爭取足夠的選票來穩固自己的地位,這種累積性的變化所導致的是一種日益受到腐蝕的關係，自由市場能引導的不是服務於公眾利益、獨立的「看門狗」，而是為了迎合個人目的隨時調整其批判的監督視角的工商業「傭兵」。

由以上的論述可以發現，僅僅用市場理論來解釋媒體有其侷限性，這個模式的假說是如果媒體是由公共基金所資助的,並且是按照市場競爭的原則來組織的，在此原則下，媒體可以保持其獨立性，並且只需要效忠於公眾。但是這個模式顯然忽略了影響媒體的其他重要因素：包括媒體機構的股東所享有的政治義務與個人利益,社會中的權勢階層透過新聞管理和意識形態上的壓力對媒體施加的影響等。簡而言之，用市場理論來解釋媒體過於簡單，未能充分考慮媒體所處的廣泛權力關係。

二、 民眾的資訊來源者

上面討論到在自由市場視角中，賦予媒體為「看門狗」的角色，認為媒體可以保護公眾利益，防止權力的濫用，同時媒體也被視為在民主社會中扮演傳遞訊息與促進討論的中介者。媒體可以向全體人民傳遞資訊，使民眾獲得充分資訊後進行選擇（投票），更可在政府與人民之間成為溝通的管道，且成為公共辯論的論壇，人民可以在這個過程當中，形成民意。

自由主義認為，市場的自由可以允許任何人公開表達自己的觀點，拓展了公共討論的參與範圍，並且確保所有重要的觀點皆可透過媒體來進行傳播，但是這

樣概念同樣的存在一種缺陷，就是過度輕信自由市場的作用，導致在四個方面破壞了它最初設定的目標：

（一） 自由市場高額的進入門檻限制了出版自由

過去出版費用相對低廉，但是在現代的社會，若想要建立一個具有廣大影響力的媒體，投資與營運費用增加，原本公共領域設想可以成為公共辯論的場域已經變得不易進入了。

（二） 自由市場破壞了資訊的供給

媒體面對市場的競爭，為了追求銷量的最大化，只能按照閱聽眾的喜好來挑整內容，公眾事務新聞被大量的娛樂、「有人情味」的新聞取代；以英國為例，在 20 世紀 70 年代末，公眾事務的全國性報紙內容所佔的比例不到 20%，而 1999 年，電視商業頻道 ITV 的新聞節目被調整到晚間六點與十一點這兩個非黃金時段，而被收視率高的節目所取代。

（三） 自由市場體系限制了公共辯論的廣泛參與性

它催生了針對菁英階層的「資訊豐富」的媒體，以及面對廣大群眾「資訊貧乏」的媒體，在許多國家，這一體系導致的結果是菁英和大眾報紙的兩極分化，這種不斷重複出現的趨勢反應出社會的不平等，但自由市場體系不但沒有挑戰，反而是強化了這一趨勢。

（四） 自由市場體系破壞了充滿智慧與理性的討論

市場導向的媒體所傳播的訊息大多是簡單化的、個人化的和去語境化的，所強調的是行動而非過程，是視覺化而非抽象化的，所展示的是刻板的印象，而非人類的複雜性，皆是把訊息當作商品來處理後所產生的「副產品」。

三、　人民意見的代理人

按照自由主義理論，媒體在民主社會中發揮的第三種作用是在權勢階層面前為人民代言，媒體在向人們簡要介紹政情、發動討論之後，就會把通過這場討論後，公眾所達成的共識轉達給政府，透過這種方式，人民可對政府進行監督，媒體為人民說話，代表了它們在公共領域的觀點和利益，Whale（1977；轉引自 Curran, 2002, p.290）甚至認為：「只有讀者才有權決定報刊的總體輪廓與本質」，這是因為在一個競爭性的市場體系中，媒體必須對人民想要什麼做出回應，並且表達他們的觀點和利益，這樣一來私營媒體皆可為人民說話。

但是這種觀點在本質上有其缺陷，在自由市場的消費者，其對媒體的影響通常是被動回應，而不是主動出擊。他是透過對市場所提供的商品做出選擇來發揮其影響力的。因此市場選擇的範圍決定了消費者權力的大小，如果選擇的範圍受到了限制，那麼消費者的影響也相對應的減少。而限制消費者影響力的首要因素是媒體所有權與資源的日漸集中化，那些媒體集團可以憑藉這些資源來限制經爭和操控供需關係；第二個因素是上面已提到的市場的高進入門檻；第三個因素則是從市場的運作中所衍生出來的，高額的銷售量和收視率不僅可以帶來財源，還可帶來規模經濟的效應。

由以上的討論可以發現，傳統在自由主義的市場中所賦予給媒體的角色期待與功能，在實際市場運作中是違背其理想性的，陳雪雲（1996）從公共領域的角度出發，認為新聞媒體在民主政治的進程當中，扮演著守護者與催化者的角色，一方面新聞媒體必須監督國家機構的行動，正確以及完整地報導國家和政府的措施，作為民眾參與政治決策的參考，另一方面，新聞媒體必須要充分反應民眾的需求，作為國家施政的參考，由公共領域的角度來看，新聞媒體與政治民主化的關係十分密切，既然媒體是公共領域當中重要的一環，那麼新聞媒體必須是一種

服務性事業，以促進公共利益為目的；但是在現實上，新聞媒體的本質是一種商業，追求自身的商業利益是在所難免的，也因此在這樣矛盾的雙重角色中，使得新聞媒體常陷於公共利益與私人利益無法兼顧的困境。

第四節　新聞自由

本節所要探討的是被視為民主社會體現的要素：新聞自由，首先先簡要論述關於新聞自由的內涵，其次探討新聞自由在目前商業性的媒體環境中所面臨的衝擊與需要重新反思的意義。

壹、 新聞自由的內涵

十七世紀的英國，國家對報業有無上的控制權，能以新聞自由威脅國家安全和社會安全為由，進行管理和檢查，因此任何支持「新聞自由」或「出版自由」言論，如 Milton1644 年的「無照印刷自由說」(Areopagitica: a speech for the Liberty of Unlicensed printing)等，皆以同樣理由被國家機器所駁斥。Milton 企圖把報業從國家及其他形式的控制中釋放出來，因為他認為檢查制度和思想控制會導致事實的遺漏。他相信唯有當正反資訊同時並陳，大眾才有在真假之間做選擇的機會，換句話說「理性與美德根源於選擇的自由」。而其他關於新聞自由的看法，就媒體在社會上的角色、實務等，指出新聞有教育和守望犬的功能(watchdog)，是監督政府、保障大眾利益、為民喉舌的第四權，且能協助創造一個熟習政治事物的社會。透過這種方式，新聞變成一個重要管道，提供各種政治辯論發聲的場域，並使政治社會能因之成型，進而存在（Negrine,1994／蔡明燁譯，2001）。

民主社會中關於新聞自由的內涵包括了兩個方面，言論自由、媒體活動免於政與干預的自由；1947 年，美國新聞自由霍金斯委員會(Hutchins Commission)認同了新聞自由這兩方面的特質，其報告指出，新聞自由意味著免於干預和自由形式的權力，媒體必須能夠免於外部強制力的干涉，必須能夠成為一個獨立部門和調查機構，自由地傳遞不同的思想和觀點；而除了上述的自由權利，媒體更要 1.對社會負責，必須對民眾的利益盡心盡力；2.為各種各樣的意見和觀點提供表

達的機會，並為公開辯論創造機會（謝岳，2005，頁 1-2）。

新聞自由是極為複雜的概念，不僅在不同的政治、社會制度下，新聞自由會有不同的意義，其定義因為涉及國際社會的意識型態對立，在聯合國歷經長達半世紀的爭辯，至今仍然未能得出一套公認可用的定義（賴祥蔚，2006；羅文輝，2008）。美國新聞學者丹尼斯（Everette. E. Dennis）指出，新聞自由通常指在政府未加限制的情形下，經由新聞媒介傳播觀念、意見與資訊的權利；但新聞自由究竟是一種個人權利，還是機構權利（institutional right）？新聞自由究竟屬於每一位公民，或是只屬於新聞機構？學者們仍則明顯缺乏共識（Dennis & Merrill, 2006；轉引自羅文輝，2008）

林子儀（1999）以「第四權理論」的觀點出發，討論新聞媒體在現在社會中所扮演的角色或所擔負的功能，而第四權理論的內涵與重點已在第二節提及，在此就不贅述，林子儀根據第四權理論所建構的新聞自由有下列幾點特性：

一、新聞自由為一種制度的基本權利，而非一種個人性的權利。

第四權理論認為新聞媒體監督政府為現代民主社會中極重要的一項制度，新聞自由乃是憲法為了保障新聞媒體自主性，以使其發揮監督的制度性功能，而給予新聞媒體的一種基本權利保障。

二、享有新聞自由之權利主體為新聞媒體而非一般大眾

第四權理論認為憲法保障新聞自由的目的，是為了保障新聞媒體發揮監督政府的功能，因此，享有新聞自由的主體為媒體，新聞媒體的事業主、編輯或新聞記者的實際享有人，但並非以個人的身分享有新聞自由，而是以新聞媒體的一份子的身分享有新聞自由，因此享有新聞自由的權利主體是新聞媒體機構的概念。

三、新聞自由是一種工具性的基本權利

依照第四權理論，憲法之所以保障新聞自由乃是因為其具有幫助達成特殊社會目的之工具價值，以及，新聞自由可以保障新聞媒體為社會整體利益扮演監督者的角色，而有助於新聞媒體完成工具性的功能。

四、新聞自由並非是以保障或促進新聞媒體自身的利益為中心

憲法保障新聞自由的意義即在於保障一個有限的制度空間(alimitedinstitutionalrealm)，讓新聞媒體能夠產出及傳遞訊息、意見、及對未來的一些想法，提供一些事實及想像，在必要時，能夠提供人們足夠的資訊與理論依據，或激發民眾的動機，去挑戰或抗拒政府的某些行為。

五、新聞自由提供新聞媒體一些言論自由保障之外的特別保障

例如有採訪新聞的權利、不洩漏新聞來源的權利，以及不受收所及扣押證物的權利等。

Whitten-Woodring(2009)指出，在現代的社會中，新聞自由分別要從四種環境去實踐才能體現其真義，分別是法律、政治、經濟與新聞工作場域，分述如下：

一、法律環境：

（一）制訂和執行憲法保護新聞自由

（二）新聞報導不受法律制約

二、政治環境：

（一）不受政府審查

（二）允許公開訪問多個相互競爭的消息來源

（三）記者不受到恐嚇和暴力行為

三、經濟環境

（一）不受金融操縱政府或其他行為(包括限制生產和／或分銷和依靠廣告和／或補貼）

（二）鼓勵擁有一個多元化，有利於媒體之間的競爭

（三）形成有利於傳播訊息給公民的環境

四、專業環境

（一）鼓勵記者擔任監督者，監督和報導政府行動

（二）鼓勵報導爭議性的事件

（三）鼓勵新聞媒體為邊緣者發聲

（四）不鼓勵自我審查

McQuil（2000／陳芸芸、劉慧雯譯，2003，頁 218-219）認為，傳播媒體的自由所要求的是：免於新聞檢查、許可制度,或其他形式的政府控制;對於新聞、觀點、教育和文化，公民擁有平等接收及接近使用的權利與機會；新聞媒介從相關消息還來源取得資訊的自由；在新聞選擇和意見表達上，免於媒介老闆或廣告主的潛在影響；在新聞與意見呈現上具備一種積極與批判性的編輯政策。

貳、　新聞自由受到的侷限性：經濟力量

McQuil（2000／陳芸芸、劉慧雯譯，2003，頁 192-193）認為與新聞自由表達同樣觀點的普遍方式是「意見自由市場」(the free market-place of ideas)的概念；Jhally(1989)認為，「意見自由市場」有兩種概念，分別是思想上與物質上的，除了在思想上，意見須在自由平等的基礎下競爭之外，同時在物質上，也就是需要一個能夠自由表達意見的場域，讓言論自由的權利體現。Jhally 從政治經濟學的角度出發，以大眾媒體文化的經濟脈絡，來審視大眾媒體的文化商品化過程，並

提出三種概念，包含意識形態工業、文化工業化，以及廣告與文化商品化，三者對於大眾媒體文化的工業化與商品化之問題的解釋進行分析與討論；重新檢討意見自由市場的基本問題，其認為，言論自由的敵人不只是政府，所謂的市場亦可以透過不同的方法與手段達到與政府控制相同的目的，也因此我們必須認清，所謂的自由市場並不會自動的保護言論的多元性，它甚至可能會扮演成為言論箝制的推手。

政治學者基恩(Keane)(1991)引介了當代學者對新聞自由理想的兩種態度，主張市場競爭的自由主義者認為，目前是新聞自由的偉大復興時代，疾呼解除管制，對國家控制媒體的原則大力抨擊，基恩引述媒體大亨梅鐸(Rupert Murdoch)的話，梅鐸認為現在是自由與選擇的時代，市場競爭是保障新聞自由的最基本條件；而市場自由主義的反對者卻認為，市場自由主義是廣告商與企業的旗幟，它危急了公共媒體，他們認為，現實並非如自由主義者所主張的那樣，不受限制的競爭並不能代表生產者可自由地進入市場，極度發展的市場競爭會加速媒體資本的集中，同時形成壟斷的局面。

Keane(1991)總結了兩方的觀點，基恩認為自由市場主義者所認為的新聞自由的理想，雖然是抵抗政治專制主義的解毒劑，但同時，溝通市場的壟斷限制了選擇，並提高了新進入者的障礙，主張個人選擇自由的市場自由主義，事實上是在為具有權力的組織在做辯護，而非公民，其中新聞自由的理想不僅受到市場競爭的腐蝕，更受到了國家權力的破壞，現代國家的統治者已經善於利用輿論來使其地位具有合法性，且媒體發展以及市場開始競爭之後，使用的方法更加複雜；對於媒體而言，政府廣告已成為一個重大的商業活動，當媒介成為了市場，而不僅僅是宣傳媒介時，政府廣告的運作足以影響媒介；在過去，政府想要控制新聞輿論，新聞記者想當然爾是宣傳的途徑，而現在廣告成為宣傳途徑之後，依賴廣告

作為主要財源的媒體,政府就可以撤出這些資金作為要脅,使新聞媒體屈於壓力,使媒體輿論易受政府管制。

林麗雲（2002）分析傳統的「新聞自由」概念是以「自由主義」(liberalism)的思想為基礎,主張國家機關不應限制人民及出版自由。而當自由主意思想形成時,西歐的資本主義才剛起步,市場尚維持著自由競爭的態勢,因此,自由報業的理論家傾向於認為,掃除了國家的干預後,市場的自由競爭應能確保自由流通,且公民均能自由進入其中,但自從 19 世紀後半葉開始,報業逐漸商業化,西方各國的傳播事業所有權逐漸集中,形成了媒體集團,而這些媒體集團的老闆,又可能直接或間接地控制該集團的言論,因此,從西歐的經驗看來,在自由主義的引導下,雖然國家已淡出言論監控的舞台,但是資本家卻扮演新的監控角色。

林麗雲（2002）觀察台灣媒體自由化的過程中,有幾種問題日漸浮現：

一、所有權的集中化

市場的運作本身可能被視為對新聞自由的限制(Kuhn,2007)。例如報業處於一個高度所有權集中化的情形,形成少數報業集團主宰的寡頭競爭的局面,將會導致媒介訊息的多元性降低,而公眾得到的訊息也就越片面。

二、新聞資訊的商品化

當代新聞產製的另一個危機是,在市場邏輯下,新聞資訊日漸商品化,而公共事務的討論日漸受到壓縮。首先在市場邏輯下,媒體已廣告為主要財源,必須盡量爭取廣告,因此不習犧牲新聞的版面與時間,其次,媒體為了取得廣告商或業者的青睞,經常將「新聞廣告化」、「廣告新聞化」,相對地,與公共利益有關的議題則受到忽視,公共領域的空間更受到壓縮。

三、新聞人員的異化

在媒體集團化、商業化的情況下，新聞從業人員可能陷入異化(alienation)的危機，本當是監督政府、保障大眾利益、為民喉舌的第四權，但在現今的產業結構與市場商業邏輯之下，新聞從業人員為了生存，追求獨家、收視率，因此其自主權與新聞自由反受到限縮。

四、公民權的逝去

過去自由主義者認為媒體可以幫助公共領域的主體——公民進行理性辯論，使其能夠與政治溝通，但是商品化的結果卻只能使公民便成客體，成為媒介市場中的「目標對象」。

由前面幾節的討論可以發現到，以往賦予媒體的功能在於監督政府、型塑公眾討論的公共領域，以及被認為在自由競爭市場中始能發展的新聞自由，皆因為市場競爭、媒體商業化的結果，反使得這些理想性的功能與自由受到更多不同力量的控制，而在本章從政府與媒體的關係出發，討論商業主義之下的媒體，媒體內容成為一種商品，而為了爭取更多廣告主的青睞，媒體內容的呈現也發展了更多的形式，其中「置入性行銷」即是目前最受到討論的議題；在台灣，原本是運用在商業產品的置入性行銷，卻被政府利用在政策的推廣之中而引發爭議，由於本研究主要探討的即是台灣政府置入性行銷爭議的歷史脈絡，以及分析在這爭議中各方提出對政府置入性行銷的看法，因此本章的重點放在政府與媒體的關係與扮演的角色，以及新聞自由的反思，從這些理論出發，探討政府、媒體、經濟、閱聽眾等系統下所產生的政府置入性行銷問題。

第三章　研究框架與方法

第一節　傳播政治經濟學途徑

Schiller(1999)認為，傳播政治經濟學的分析焦點在於，探討政治與經濟的壓力、限制對於傳播與文化實踐的影響，以及在此影響下，資本如何左右傳播內容與形式的表現；另一方面，媒介和傳播系統如何強化、挑戰或是影響現有的階級與其它社會關係結構，強調經濟因素對政治和社會關係的影響。McChesney(2000)亦從結構性因素與勞動過程中探討傳播的生產、流通與消費，例如媒體所有權、補貼機制（如廣告、政府津貼）和政府政策對媒體行為與內容的影響。因此傳播政治經濟學所關心的是有關政治，經濟以及傳播系統之間的關係，三者之間如何互相影響，或應該如何被運作(Norris,1990)。

從傳播政治經濟學的角度可發現，媒體在既有的結構與社會環境下，扮演重要的角色；媒體應是讓意見自由流通與競爭的公共領域。但是，Jhally(1989)認為，在資本主義的影響下，媒體成為工業，並試圖對閱聽人生產一種有益於既有政經結構支配階級的意識，成為意識形態再生產的角色；而從經濟機制的角度來檢視，大眾傳播媒介成為資本家追求經濟利益最大化的平台，文化被視為是物質生產的一部份，將其商品化之後，直接在市場上進行交換。因此媒體在資本主義市場的運作之下，成為受到既有政治結構與經濟力量雙重控制的角色，而在上述經濟結構的影響力之下，傳播政治經濟學所關切的是，媒介自主性究竟還有多少運作的空間？以及媒介的經濟結構究竟限制表達形式到何種程度（Golding & Murdock,1991／黃櫻棻譯，1997）？

Golding 與 Murdock（1991／黃櫻棻譯，1997）指出，若從焦點放置在分析媒介和國家之間的關係，以及媒介與國家如何對公共領域的表現產生影響力，而

這樣的概念又分為兩個方向進行探討：第一，研究傳播機構的所有權類型，以及所有權類型控制傳播活動的影響力。第二，研究國家管制和傳播機構之間關係的本質。本研究從第二點出發，探討政府置入性行銷爭議當中，政治（包含政府與政黨）、傳播媒體機構、經濟環境與閱聽眾四方面的牽制關係。

Golding 與 Murdock（1991／黃櫻棻譯，1997）認為，國家不僅僅是傳播制度的管制者，同時本身就是一個擁有龐大權力的傳播者；政府無可避免地渴望向人民推銷它的政策，並且希望民眾充份了解和支持立法提案。而政府為了使民眾明瞭政策發展，媒體宣傳成為一種積極且必要的手段。

一般來說，傳播研究者將政府資助媒介組織的過程視為議題建構的一種，贊助媒介可以讓政府減少為閱聽人製作訊息的力氣（Golding & Murdock, 1991；黃櫻棻譯，1997）。而甘地(Gandy)認為，資訊贊助這種行動即為藉由控制人們近用與其行動有關的訊息，企圖對他們的行動產生影響力（Gandy, 1982，轉引自 Golding & Murdock, 1991／黃櫻棻譯，1997）。就公關的角度看，國家提供津貼給媒介組織，目的可能是純粹為了傳佈有關公共政策的重要資訊，也可能是為了操縱新聞，甚至是「控制大眾的心智」（Chomsky, 2002／江麗美譯，2003：41）。

本研究所關切的政府置入性行銷議題，正是從媒體控制的角度，審視政府購買新聞版面與時段（新聞內容商品化），成為媒體財源之一，由政治力的介入轉變為經濟力的介入，就如同 Schiller(1992, p.1)認為，新權力的本質在於：經濟實力與資訊控制、形象製造與輿論構建的融合，而這種新權力產生的結構性因素與動因為何？而在限制政府政策宣導的預算法修正案之形成，又有何歷史脈絡與形成因素？皆是本研究的關注焦點。

傳播政治經濟學與政策研究密不可分，而要了解「如何」，則必須了解「誰誰做了什麼」。再者，「如何」這個問題的解答，並不代表已經解釋了過程，還必須知道，「為什麼」這些行動會出現，在政策研究中，就必須將其放在總體政治經濟情勢內考察，包括歷史的與當代的政經走向（Mosco, 1996／馮建三、程宗明譯，1998）。

國家政策的形成與發展，存在著歷史演變的變遷動力及國家政府機關、社會階級、經濟市場三者間的互動，形塑出政策的發展面貌。本研究欲從上述角度出發，將限制政府置入性行銷的政策聚焦於傳播政治經濟分析層次，採取傳播政治經濟學的研究途徑及歷史結構分析法。這種途徑的優點在於以一種較巨觀的角度，釐清政策形成中，各種結構性的因素間交互影響的關係（蕭全政，2006）。

第二節　研究問題與研究方法

本節說明本研究的研究問題與方法。本研究探討政府置入性行銷爭議與預算法第六十二條之一修正的歷史脈絡，以及預算法第六十二條之一增修完成後，目前規範的不足與未來修正方向。在此介紹本研究採用的研究方法，解釋此方法如何解決本研究的問題，並達成研究目的，本研究透過理論以及過往研究的建構，認為本研究為一歷史脈絡分析研究，因此文件分析法較適宜解釋政府置入性行銷爭議當中，政府、媒體、經濟與閱聽眾之間互動的過程，並追溯預算法第六十二條之一修正的歷史脈絡；而深入訪談法可以藉由訪談專家學者與其他相關的政府官員，獲得對於目前預算法第六十二條之一的意見，以便歸納目前法令的規範適切性與未來修法方向，並就政府置入受到規範之下，未來與媒體互動的關係發展。

壹、　研究問題

本研究主要是從傳播政治經濟學觀點出發，以宏觀角度觀察政府置入性行銷爭議產生的動因與爭議過程，將政府置入性行銷議題置於政治經濟學分析的脈絡下，希冀藉此研究能清楚地勾勒出政府置入性行銷的發展脈絡以及爭議過程，以及限制政府置入性行銷的《預算法》修正增列條文完成前，在不同時期爭議的動因與變遷態勢，爬梳政策演變過程中政府、媒體、經濟與閱聽眾四者間的互動關係，並探討目前預算法第六十二條之一執行上的困境，以及未來其他規範政府置入性行銷相關的配套措施與日後政府與媒體之間角色與關係的發展。

因此本研究的研究問題如下：

一、政府置入性行銷其歷史脈絡為何？政府、媒體、經濟、閱聽眾在此脈絡的互動過程為何？

二、規範政府置入性行銷之修法概念演進的歷程為何？

三、《預算法》第六十二條之一增訂的脈絡為何？修訂的主導因素、目前執行的困境，以及未來其他修法配套措施為何？

四、未來政府與媒體的關係將會有什麼樣的發展？兩者關係的理想模式為何？

貳、 研究方法

從以上理論架構的檢視，以及本研究所採取的傳播政治經濟學研究途徑，本研究選定文件分析法與深入訪談法為本研究之研究方法，茲詳述如下：

一、 文件分析法

本研究所進行的是歷史性的觀察，因此以政府置入性行銷的脈絡為主軸，將蒐集到的文獻加以整合、分析與比較，透過文件分析法，對歷史資料進行蒐集、檢驗與分析後，便可以從了解、重建過去所獲致的結論中，解釋社會現象的現況，甚至預測將來之發展，以及觀其事件發生的全貌（葉至誠，2000）。

文件分析法的優點為：一、可超越時間的限制：無論是訪談法、觀察法或實驗法都必須在限定的時間和空間中進行，文件分析法則打破了時空條件的限制。二、可避免調查者與被調查者交互影響：文件分析法可避免外在主觀因素的干擾與影響，有利於客觀且全面了解社會事實。三、少受外界干擾：一般記錄在案的東西比較固定，不會因為外界條件的變化而改變，因此查閱文件有方便、自由、準確與真實的特點（葉至誠，2000；蔡孟真，2005）。

文件分析法的資料取得途徑通常分為兩種，初級資料(primary source)主要來自第一手記載的報章雜誌或事件的解說記錄，而次級資料(secondary source)則是經由他人所取得的第二手資料，而本研究的文件來源主要有以下三類：

（一）政府公報：透過政府出版的公報，了解預算法修法討論的過程，以及議事主軸。

（二）報章雜誌：透過報章雜誌對於政府置入性行銷爭議的報導，收集不同階段各方對於政府置入性行銷的看法，觀察政治、經濟、社會、媒體四個面向分別進行了何種論述，以及其互動關係。

（三）書籍、期刊論文：參考先前相關研究，提供學術性的研究架構以及歷史論述。

文件分析是經由「文件資料」進行研究的方法，是以系統而客觀的界定、評鑑，並綜括證明的方法，以確立過去事件的確實性和結論，其主要目的，在於了解過去和預測未來。因此，本研究採取文件分析法的原因，在於透過文獻的整理與爬梳，分析政府置入性行銷的脈絡與爭議過程中，政府、媒體、經濟與閱聽眾四方面的互動關係，並審視政府置入性行銷對於政府與媒體之間角色的變化，以及預算法第六十二條之一修法的過程與當時的政經脈絡，即是解答本研究的研究問題一、二與三的一部份。

二、 深度訪談法

由於文件分析法有其限制，無法完全解決本研究的研究問題，因此使用深入訪談法來補足本研究的研究問題三的一部份與四，以獲取更多有關預算法修法過程中的主導因素以及目前法令的適切性與未來的修正方向，並深究在政府置入受到規範之下，政府與媒體雙方互動關係的變化與未來角色的界定，建立未來政府與媒體關係的理想模式。

質化的訪談是訪問者與受訪者間針對研究的概略性計畫互動，本質上是由訪問者建立對話方向，再針對受訪者所提出的若干主題加以追問，優點在於容易取

得完整資料，並深入問題核心，且較能提供敏感問題的精確解答（Babbie,2009／劉鶴群、林秀雲、陳麗欣、胡正申、黃韻如譯，2010）

為了掌握時間以及進行的順暢，本研究以「半結構訪談」為主，事先設計訪談大綱，按照訪談大綱的提示和受訪者進行訪談，而根據訪談大綱的指引，受訪者談話有一定的順序和方向，對於資料的整理較為方便。而本研究將訪談學者、媒體從業人員，以及關注預算法修法過程的相關人員，歸納分析預算法修正的主導因素，以及目前法令的執行盲點與未來修法方向，並對未來政媒關係的互動發展提出討論與建議。

以下訪談對象與訪談大綱說明如何利用深度訪談法解決本研究的研究問題：

（一） 訪談對象

本研究的訪談對象，皆與置入性行銷，以及政府置入的議題有深切的討論與研究，或是在預算法第六十二條之一增列的過程當中，扮演了重要的角色，希望藉由這些訪談對象，能對本研究的議題能有更完整的論述，訪談對象如下表 3-1。

表 3-1：本研究訪談對象

訪談對象		目前職稱	訪談時間	訪談地點	訪談時長
學界	林照真	交通大學傳播與科技學系副教授	2011/09/09	西雅圖咖啡台大店	40 分鐘
	管中祥	中正大學傳播學系副教授	2011/09/13	SKYPE	40 分鐘

訪談對象		目前職稱	訪談時間	訪談地點	訪談時長
		媒體觀察教育基金會董事長		訪談	
新聞工作者	黃哲斌	前中國時報記者	2011/10/7	雄獅集團內湖總部	1 小時
政府官員	何吉森	國家通訊傳播委員會傳播內容處處長	2011/09/15	NCC 傳播內容處會議室	1 小時 20 分
社會團體	莊豐嘉	新頭殼新聞網站／總編輯 台灣新聞記者協會常務監察委員	2011/10/3	新頭殼	40 分鐘
	邱家宜	卓越新聞獎基金會執行長	2011/10/18	摩斯漢堡金山店	1 小時

（二） 訪談大綱

本研究訪談大綱主要是針對研究問題三、四所設計，訪談大綱如下：

1. 學界

（1） 您認為預算法可以在短時間即修正完畢，主要的主導因素為何？

（2） 您認為目前預算法第六十二條之一有何不足之處？

（3） 您認為仍需要其他的法令來對政府置入性行銷進行規範嗎？

（4） 您認為未來政府置入性行銷會用其他形式出現嗎？

（5） 請問預算法第六十二條之一正式實施之後，對新聞媒體造成了何種影

響？

（6） 您認為未來政府與媒體之間的關係將會有什麼樣的變化？

2. 前新聞工作者

（1） 您認為預算法可以在短時間即修正完畢，主要的主導因素為何？

（2） 您認為目前預算法第六十二條之一有何不足之處？

（3） 您認為仍需要其他的法令來對政府置入性行銷進行規範嗎？

（4） 您認為未來政府置入性行銷會用其他形式出現嗎？

（5） 請問預算法第六十二條之一正式實施之後，對新聞媒體造成了何種影響？

（6） 您認為未來政府與媒體之間的關係將會有什麼樣的變化？

3. 行政監理機關

（1） 您認為預算法可以在短時間即修正完畢，主要的主導因素為何？

（2） 您認為目前預算法第六十二條之一有何不足之處？

（3） 您認為仍需要其他相關配套措施來對政府置入性行銷進行規範嗎？

（4） 您認為未來政府置入性行銷會用其他形式出現嗎？

（5） 您認為未來政府與媒體之間的關係將會有什麼樣的變化？

4. 社會團體

（1） 您認為預算法可以在短時間即修正完畢，主要的主導因素為何？

（2） 您認為目前預算法第六十二條之一有何不足之處？

（3） 您認為仍需要其他相關配套措施來對政府置入性行銷進行規範嗎？

（4） 您認為未來政府置入性行銷會用其他形式出現嗎？

（5） 請問預算法第六十二條之一正式實施之後，對新聞媒體造成了何種影

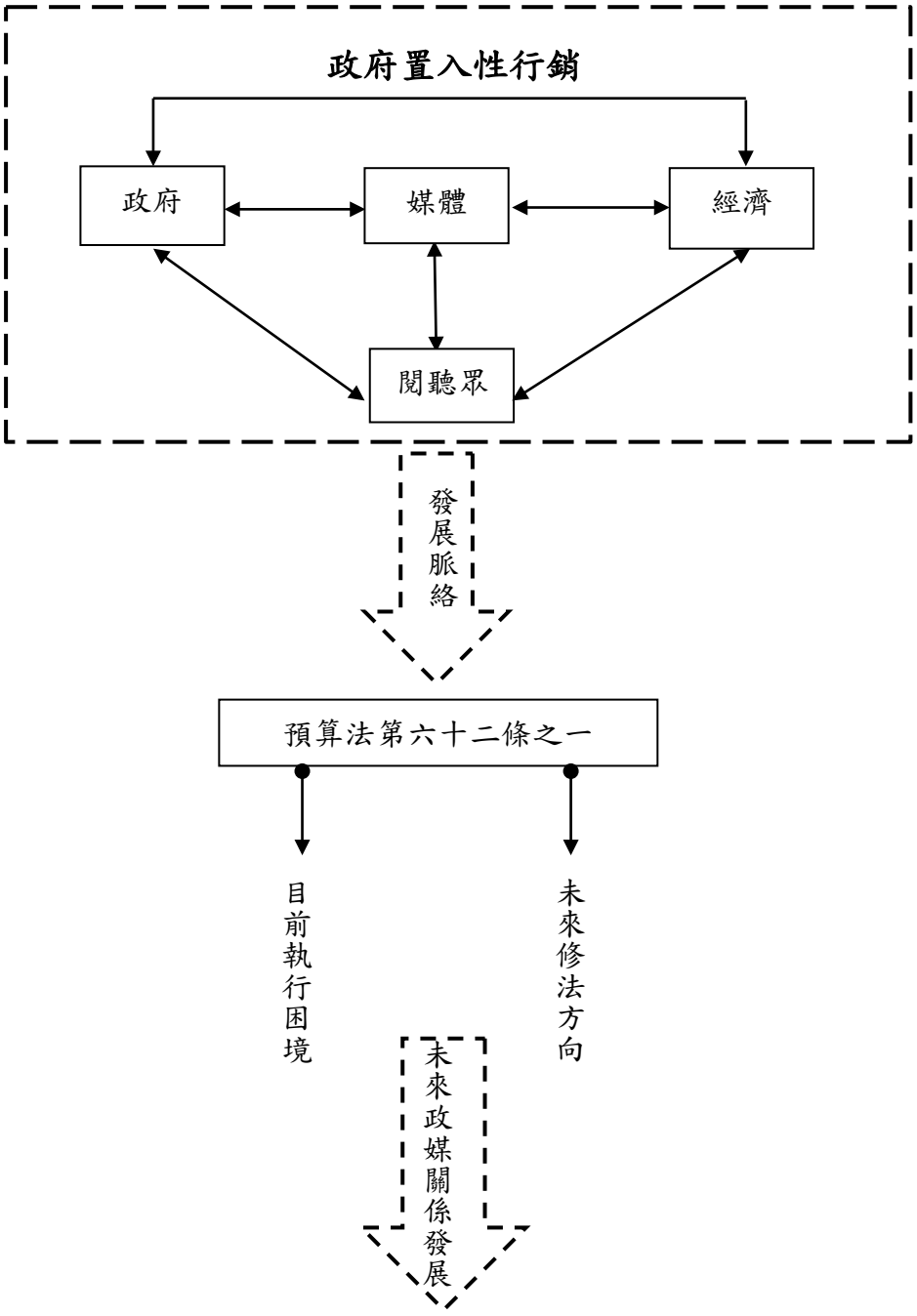
響？

（6） 您認為未來政府與媒體之間的關係將會有什麼樣的變化？

第三節　研究架構

從以上背景的說明，以及理論架構與研究方法的確立，根據研究目的與問題，本研究的研究架構如下：

圖 3-1：本研究架構圖



資料來源：本研究繪製

本研究旨在於透過政府、媒體、經濟、閱聽眾與媒體四個面向，從傳播政治經濟學的角度，透過文件分析法，整理政府利用置入性行銷的方式進行政策宣傳與政績宣揚的方式，當中所引發的爭議過程，並找出四方面的角色變化與互動關係；而在預算法修正條文通過之後，歸納整理出修法過程的脈絡，以及透過深入訪談法檢視條文通過的主導因素，以及目前條文的適切性與未來其他相關的修法配套措施，並就未來政府與媒體關係發展進行討論與建議。

第四章　政府置入性行銷脈絡與修法歷程

本章將分為兩節，首先討論政府置入性行銷之歷史脈絡，本研究以解嚴前後作為分水嶺，探討政府在解嚴前後運用媒體作為政治宣傳平台的角色變化，其次探討不同政府置入之爭議事件中，各方面角色之互動過程。而在第二節，進一步探討在各個爭議事件發生的同時，各界對於規範政府置入性行銷之修法概念的演進，並就修法歷程之縱向與橫向的比較。

第一節　政府置入性行銷之歷史脈絡

本節將以傳播政治經濟學之角度，探討政府置入性行銷之歷史脈絡。戒嚴時期，媒體受制於國家政權與菁英結合的侍從結構，成為國家意識形態的機器（李金銓，2004，頁 36）；解嚴後，媒體市場急遽變化，經濟力凌駕於政治力，政治操控由經濟主導所延續，兩者重組為新的操控機制，影響媒體生態（蔡孟真，2005）；台灣在媒體市場與政黨政治發展的變化之下，進入「媒體政治」的時代，對於以資本主義商業邏輯運轉的媒體而言，經濟市場、政府、政黨以及其他社會各股力量仍持續不斷地影響媒體，甚至與其他力量互相結合，試圖影響、操控媒體，目的就是為了形塑自身主張，以及維護其言論的正當性。而在各股力量之中，政府運用預算購買新聞時段與版面進行政策的置入性行銷，逐漸成為媒體主要財源之一，讓媒體背離專業，且無從抵抗，政治力的介入在此時已轉型為經濟力的介入（張錦華，2004）。

在政府置入性行銷爭議擾攘多年以來，不管是傳播監理機關、政府立法單位，以及其他社會各界團體，在這其中皆提出了規範政府置入性行銷的修法建議，本節也將分析規範政府置入性行銷概念的演變，以不同爭議事件發展來觀察政府、媒體、社會團體等當中的互動關係。

壹、　解嚴前：媒體作為政令宣導的管道

1949 年，國民黨自中國撤退來台，基於反共目的，實行極端的中央控制以在台灣的政治與社會上取得優先且絕對的穩定優勢，在威權主義體制下的黨國政府，以「黨國一體」的目標作為統治台灣的方針。「反攻復國」並非只是口號，更是國民黨政權的正當性基礎（林麗雲，2000）。而在威權統治的體制下，國民黨政府以蔣介石為統治中心，再分別由黨、政、軍、特等正式或非正式的組織的層層節制下，透過統治社會(ruling society)、政治社會(political society)及市民社會(civil society)三種社會的結構，形成嚴密的威權結構，再透過中央控制的黨國機器，將意識形態內容強制灌輸在整個社會上，同時操作與運作統治權力，完成政治動員與社會控制（呂東熹，2010），同時具備鎮壓各種異議的武力，以及宣傳官方意念的文化優勢權力。而國家機器對於新聞媒體所賦予的任務，從 1940 年國民黨總裁蔣中正所演講的內容即可清楚理解：

> 總理有言，宣傳即教育，故新聞記者應為國家意志所由表現之喉舌，亦即為社會民眾賴以啟迪之導師。……，如何宣揚國策，統一國論，提振人心，一致邁進，以達驅除敵寇復興民族之目的，而完成三民主義國家之建設，實唯新聞界之積極奮起是賴（蔣中正，1940）。

不同於多元社會中，媒體所擁有的自主性力量；在威權體制的概念下，媒體並非單純作為一個社會角色，而是國家機器的一部份，且背負著政治宣傳的責任，而以黨國一體為目標的國民黨政府，因總動員和戒嚴而實行的《國家總動員法》與《戒嚴法》，將台灣的新聞管制帶入戰時體制，並以國營及黨營事業來主導媒體的發展，多數媒體屬於黨、政、軍所掌控，實施徹底的新聞管制措施，國民黨透過國家機器控制媒體的政策，主要有幾個特點（呂東熹，2010）：

1. 以黨政軍三頭馬車進行，有國民黨文工會；在政府方面則由行政院新聞局負

責;軍特方面包括警備總方面包括警備總部、國家安全局、國防部總政戰部。

2. 除了以軍警特（槍桿子）鎮壓異己，另一方面利用媒體（筆桿子）塑造特定的世界觀。
3. 對於媒體控制寬鬆不一，廣電系統直接操縱，報紙管制嚴格，但仍有黨報、黨員報及黨友報之分。
4. 廣電的控制衍生出惡質的國家資本主義的矛盾典型，一方面加強義理控制，另外則又強化商業利益。

政府運用政治力對媒體實行嚴密的控制，透過結構及內容上的規範來限制媒體的發展（管中祥，2000）。例如 1951 年宣佈報禁政策，限制報紙家數；對於電影實施檢查制度；黨政軍擁有廣播頻道資源，並獨佔電視事業，控制了龐大的言論喉舌。不論是從意理教化，以「反共」、「國家安全」、「國家發展」為由，要求媒體犧牲新聞自由；或是從法令作為教化、規範、懲戒媒體的依據；以及經由掌握媒體資源與所有權，進一步控制媒體內部人事，並進行情治監控，確保媒體的忠貞馴服，同時針對可能威脅到統治正當性的媒體內容，對媒體主管直接下達宣揚、淡化或封殺的命令（陳順孝，2003）。

一、 報業的「新聞指導」

除了以法令強制為新聞媒體的自由設立清楚而縝密的範圍之外，更透過政黨部門進行新聞政策的指導與新聞發佈的協調。1949 年遷台後，國民黨於中央改造委員會下置「第四組」，負責國民黨的宣傳策劃，包括新聞指導、文化檢肅及書刊審查、廣播事業等，1972 年 3 月第 10 屆三中全會，修正通過「中央委員會組織條例，國民黨中四組更名為國民黨中央文化工作會，沿用至 2000 年止，改為國民黨文化傳播委員會（徐嘉宏，2003）。

文工會對於媒體的影響，主要是對於新聞的監控的部份，文工會會透過一些正式或非正式的聚會或是以直接打電話的方式，對所屬負責指導與聯繫的媒體部門，針對某些敏感議題，指示各媒體負責人處理原則（呂東熹，2010），例如召開多次「新聞會談」，黨內幹部與文宣人員要求各報須遵從黨的政策，甚至在黨外勢力崛起後，國民黨為了加強新聞控制，除了舉行黨政要記者與各報總編輯的新聞座談會之外，也透過印發宣傳通報，提示新聞宣傳重點及政策要求，加強對輿論的指導（林麗雲，2000）。

政府干預新聞內容除了消極性的「不得刊登」，另一種則是積極性的「務必刊登」。例如 1950 年至 1953 年擔任《中央日報》董事長的董顯光，在任內經常接到希望全文刊登演講稿、宣傳稿的指示，否則就會受到責難；除此之外，國民黨總裁蔣介石也直接介入新聞內容的編排，曾經指示《中央日報》應注重匪情批判，《中央日報》因此自 1954 年開始，與國民黨中央黨部聯合舉辦「匪情座談會」，事後再將座談會記錄發表在報紙上（王天濱，2003）。

二、 政府賦予媒體存在的意義

政府除了上述各種硬性、軟性的控制之外，法令也賦予了媒體宣傳管道存在之意義，1976 年頒佈的《廣播電視法》中，第一條即明確規定「為管理與輔導廣播及電視事業，以及闡揚國策，宣導政令，報導新聞，評論實事，推廣社會教育，發揚中華文化，提供高尚娛樂，增進公共利益，特制定本法」，揭示了媒體的任務除了寓教於樂、增進公共利益之外，宣揚國家政策以及政令宣導也是其重要目標。

1976 年頒佈的廣播電視法第 26 條明定「主管機關得指定各公、民營電臺，聯合或分別播送新聞及政令宣導節目」，廣播電視法施行細則第 22 條則說明了政

令宣導節目的定義：「本法第十六條第一款所稱新聞節目，包括新聞之報導、分析及實況轉播；所稱政令宣導節目，係指有關政府措施與成果之介紹事項。前項節目內容均應客觀、公正、確實、完整，並不得具有廣告性質」；而在施行細則第 18 條更規定新聞及政令宣導節目的播放比例不得少於百分之二十，顯示主管機關除了可指定媒體播放政令宣導節目，更限制了播放比例以維持固定的露出時間。

三、　政治訊息的包裝：政令宣導節目

政令宣導節目的責任在於宣傳政府目前施政情形與未來宣導事項，節目內容是由政府出資製作，例如 1973 年開播的「統一發票開獎特別節目」每月播出一次，發佈統一發票開獎中獎號碼，宣導購物索取發票，防止漏稅、逃稅，以養成國人盡納稅義務的習慣（華視台史館，無日期）；1976 年三台連播的「行的安全」，即是由行政院新聞局製作，並由內政部、警務處、交通部協助，目的是勸導人民遵守交通規則，以及維護交通秩序（聯合報，1976 年 4 月 22 日）；1987 年中視播出的「歡樂列車」由台北市政府贊助，市政府每集撥給製作單位四萬五千元製作費，以改善台北市交通為題，將政令宣導至民間（夏迪，1987 年 1 月 18 日）；為推廣農業政策，報導農業建設成果，政令、產銷動態與農業新知，省政府農林廳便製作「農情報導」、「農業專欄」等農民電視節目，同時輔導三家電視台製作綜合性的農業節目，包括臺視的「快樂農家」、中視「今日農村」，而華視則為「農村曲」等，此外，也協助中廣製播「好農家」節目（管中祥，2007）；另外，由行政院新聞局所舉辦的金鐘獎，自 1970 年增設「社會建設服務獎」，至 1990 年取消此獎項間，得獎節目多為政令宣導或社教節目，顯示政府除了編列預算製作政令宣導節目外，對於政府認為優良的政令宣導節目也予以鼓勵。

由以上可以觀察到，戒嚴時期，政府基於維持其政治正當性以及絕對的統治

霸權，對於可宣傳其意理及施政政績的媒體進行全面性的控制，除了以武力完全禁絕異議聲音之外，並配合黨內部門進行「新聞指導」，以掌握訊息內容與播放方式，而法令則對媒體的功能進行定義，要求媒體須遵守政府的方針。

政府將推行的政策、施政的政績，以及所欲灌輸的意識形態概念，在戒嚴時期早已多種形式出現，例如政令宣導節目，即是由政府出資製作，將各部會的施政訊息傳達給民眾，有時以座談會、旅遊節目、娛樂節目的形式包裝，但都是所謂的政令宣導節目，而製作節目的預算，皆為人民納稅而來。此外，政府運用多種壓力將其政策或政績以新聞報導、新聞雜誌的方式呈現則屢見不鮮，顯示出政府早以用對價的方式將政治訊息呈現在媒體內容上，但是此時期的政令宣導節目，仍然會在節目開頭或結尾標示上「本節目由某某單位協助製作」、「本節目資訊由某某單位提供」等字樣，讓民眾了解節目內容係由哪個單位提供，比起近來毫無標示、刻意隱瞞的政策置入較為負責。

貳、　解嚴後：媒體市場百家爭鳴，政治力與經濟力相互援引

台灣於 1987 年 7 月 14 日正式宣布解嚴，而報禁也在 1988 年的 1 月 1 日正式解除，其他媒體也隨著法令的開放而進入了一個「大鳴大放」的環境，從前威權時期被完全箝制的言論空間，現在卻豁然開朗，但是解嚴之後，媒體經營與言論的論述空間是否真的能夠自由開放呢？

政府機關發包媒體製作節目，例如前面所提到當年省政府撥經費製播的「今日農村」節目，2003 年轉由農委會提播款項製作「快樂農家」，在台視播出已長達三十年。原本在華視播出的「漁鄉風情畫」，2003 年則由由民視得標；而政策

節目也有轉型活潑化的趨勢，例如請綜藝線的藝人主持，主播做節目也力求生動。像是 2000 年國科會籌製「科技萬花筒」節目，聘請一群專業教授擔任幕後指導，分別由 6 家製作公司分頭進行各單元的攝製，負責最後製播的華視新聞部經理潘祖蔭表示：「雖然『科技萬花筒』是由政府單位出資製作，但節目呈現的成果年輕、有質感，頗符合華視的台性。」而戲劇節目「滲透」人心的方法也在同時進行，像台視曾播出由黃建群、李李仁、林小樓主演的偶像單元劇「旗津的聖誕」，就是高雄市政府出資，每集花費 60 萬上下的製作費，讓演員們遠赴高雄拍攝全劇。（林怡潔、何軒憶，2003 年 3 月 16 日）

另外，政府指示將政績或政策以新聞形式呈現政府政策或政績宣揚仍然存在且十分普遍，例如 1989 年大陸學運事件，由公視小組監製，分由無線三台新聞部製作的「國際瞭望」、「無所不談」和「新聞眼」三個新聞性節目，製作 30 分鐘一集 8 萬或是 10 萬元的節目(無線三台本身的 90 分鐘新聞節目製作費還高)，但節目只需遵照公視小組或新聞局的指示安排「座談」或「訪問」人選，而新聞節目的主要來源則是新聞局所屬各處室「提供」的應宣導題材，以及新聞局長「交辦」的題目（李屏慧，1989 年 5 月 27 日）。另外，1994 年前總統李登輝展開尼加拉瓜、哥斯大黎加、南非、史瓦濟蘭跨洲之旅結束之際，台灣的三家無線電視台都推出了名為「深入報導」，實為「政令宣導」的「新聞專題」（龔賓四，1994 年 5 月 26 日）。

走過了傳統政治力掌控階段，媒體正學習從政治「侍從」轉變為「諍友」的角色。然而，禁錮的第四權尚未完全解放甦醒，就受到新的政治力量與商業力量的雙重衝擊，各方政商力量，逐漸將力量伸進媒體，試圖取得媒體經營權。瞿海源（1999）曾指出，台灣長期存在政治與傳媒間的不正常、不正當關係，過去兩大報（中國時報、聯合報）老闆是國民黨中常委，而媒體開放後，兩大電子媒體

集團老闆是國民黨中常委，而民進黨中常委也開始涉足媒體經營，加上多位媒體負責人身兼立委，使得媒體經營者的不當政商利益關係在短期內難有改變，在利益關係衝突時，會對媒體的自主獨立造成很大的傷害。

解嚴後，媒體在順應新政治局勢時雖然曾經欣欣向榮，但是媒體還須面對僧多粥少的劇烈商業競爭，新媒體必須尋找生存發展的空間，既有媒體得不斷調整「戰備」姿勢因應，報紙增張改版，電視頻道推新頻道與新節目，但這當中因經營不善、裁員的媒體也不少，新聞工作者失去了解嚴初期的自信與自傲，專業主義面對市場巨靈，只有俯首稱臣的份（蘇嫻雅，2004）。解嚴後媒體生態的變化就是政治力隱沒，市場力崛起，解嚴前詬病的政治介入，解嚴後媒體依然無法擺脫，甚至有更多的政治勢力攫取媒體的經營權，政治力從未消失過，只是外顯的控制不再，轉以市場的機制操作。財團挾豐沛的財力介入媒體，與政治力互相援引，互相利用，結果政治與媒體的界限越來越模糊，媒體因此成為金權結構中的一環（胡元輝，2007；台灣媒體觀察基金會，1999）。

在討論台灣媒體走向與發展時，政治因素的確是影響媒體變遷發展的一個重要因素，但不得不承認的是，經濟系統與媒體之間存在著相互依賴的關係，而且經濟力量對媒體的走向與發展確實產生極大的衝擊（呂傑華，1998）。台灣於 1987 年 7 月 14 日正式宣布解嚴，而報禁也在 1988 年的 1 月 1 日正式解除，其他媒體也在法令的運作之下逐步開放，例如 1993 年通過有線電視法、1995 年廣播開放中小功率電波、1997 年第四家無線電視台開播。除了電視、報紙、電台的解禁外，台灣國際化後國際性雜誌媒體的大批湧入，伴隨著電腦、網路、衛星、通訊等科技的衝擊，各種新科技的發展匯流，都使得整個媒體的環境日趨複雜，市場也日趨於分眾化、個人化（闕秋萍，2005），媒體在時代的變革當中，面對政治、經濟、法規等變化的挑戰時，為求生存，不得不向商業主義靠攏。

而台灣的廣告市場在餅沒有變大，搶食的人越來越多的情況下，各家媒體無不積極尋找新財源，商業電視台在不良的激烈競爭下，使得各家電視台對成本開銷管控日趨緊縮，新聞從業人員薪資開始大幅滑落，造成人員流動頻繁，高薪資深記者不斷流失，許多優秀記者離開新聞崗位。新進新聞從業人員，也因為無法獲得充分的職前教育，直接被無情丟上新聞第一線，對新聞處理反應以及新聞道德操守不熟悉，最後新聞台成為閱聽大眾口中的「社會亂源」，而新聞收視率逐年下降，缺乏觀眾支持且專業記者能力不足，使得新聞台的經營，出現前所未有困境，而置入性行銷的出現，讓部分新聞台的經營壓力，稍稍有了喘息的機會（玻璃瓶，2007）。

而業採合一的制度，讓記者兼半廣告業務，甚至拉廣告作業務的比重加大，各家電視台幾乎都在新聞部成立「專案組」，專責向民間、政府提案、標案的工作，而專案組的記者，不負責跑新聞，而是專門製作、企畫、採寫「置入性行銷」的廣告內容，但是這些廣告內容一旦播出時，卻是以新聞的方式呈現，讓觀眾完全無法判斷是新聞還是政府的政令宣傳，甚至是已被美化過的政績，而這樣的情形形成常規時，廣告與新聞的分際越來越難釐清，新聞的誠信與自主性受到損傷，從讀者到新聞工作者本身，都對新聞的權威性感到質疑，而新聞工作者甚至會對自己的專業陷入矛盾與衝撞的心理（目擊者，2006；葉子佳，2006；墨非，2006；劉蕙苓，2011），而新聞所具有的監督者性質正在瓦解，更正腐蝕著台灣的民主體制。

參、　政府置入性行銷的爭議歷程

政府通常會利用媒體來宣傳欲推行的政策或政績，除了一般的政治廣告之外，前面所提到政令宣導節目，甚至是以新聞專題、新聞雜誌的方式呈現也並非罕見之事，但出現政府政令以「置入性行銷」這個名詞進行政令宣傳，卻是在 2003

年。2003 年新聞局集結各部會宣傳預算，年度總預算達 11 億元，而開標後所得標的業者皆為媒體，並非專職採購媒體版面與宣傳的廣告公司或媒體購買公司，且在招標基本需求表上，除針對不同媒體類別有不同的宣傳需求外，更要求以「置入性行銷」的方式將宣傳事項置入於專題宣導、戲劇或綜藝性節目，甚至是以專題報導、專欄連載等新聞議題的設定，除了是「置入性行銷」一詞首次出現在政府官方文件中，且引發各界質疑招標過程的公平性，更引起對於政府政策以「置入性行銷」方式宣導是否得宜的討論。

以下將探討三個案例，這三個案例皆與政府置入性行銷有關，透過這三個事件來觀察，政府對於宣傳政策以置入性行銷方式進行的立場變化，反對黨與媒改等社會團體的主張，以及行政監理機關（從新聞局至國家通訊傳播委員會）對於置入性行銷規範的介入情形與法規修正方向的變化。第一個是 2003 年新聞局的媒體通路組合案所引起各界開始注意政府政策以置入性行銷方式進行是否得當的爭議。第二，2007 年，三立電視台接受新聞局委託製作二二八事件專題節目，但三立電視台利用部份非二二八事件的紀實片段作為節目畫面，連帶注意到整起事件是由政府編列預算委託媒體製作節目的置入性行銷；第三，2008 年，台灣新聞記者協會等團體發起反對置入性行銷行動網路連署，並要求總統候選人謝長廷與馬英九簽署承諾書，而馬英九蕭萬長陣營發表《新世紀台灣人權宣言》，承諾政府不得進行含有政治目的的置入性行銷（高有智，2008 年 3 月 20 日）。

一、 2003 年新聞局「國家施政宣導及公營實業商品廣告之媒體通路組合」招標案

以下先由事件背景出發，說明 2003 年新聞局所招標的「國家施政宣導及公營實業商品廣告之媒體通路組合」案，為何引起各界關注，以及標案當中以置入

性行銷方式呈現政策的需求，及得標廠商的策略聯盟將與哪些合作媒體執行標案。再進一步觀察當時的主管機關新聞局對於各界質疑的回應，以及朝野立委對於政府進行置入性行銷的立場。

（一） 事件背景

2003 年新聞局委託中信局在政府公開招標網站中，公開招標「國家施政宣導及公營實業商品廣告之媒體通路組合」，總金額為兩億，三個月為一期，後續還有九億元的預算。經費來源主要各部會挪撥政策宣傳預算，由新聞局統籌，預計總金額達 11 億元（李月琴，2003），而在招標書中，針對不同媒體類型有不同的基本需求，而某些項目更要求以「置入性行銷」的方式進行，引發各界討論，認為政府編列預算進行政令宣導並無不可，但身為主管機關的新聞局，要求媒體以置入性行銷的方式執行媒體宣傳，除了混淆了節目與廣告的分際，政府部門運用商業手法的置入性行銷，將政策與政績宣揚置入於新聞或節目中，並未揭露政府為資訊提供者，將導致民眾無法察覺其正在接受來自政府之政令宣導，無形中被政府說服，也無法對政策進行理性的辯論溝通（林秋妙，2010）。

表 4-1：新聞局 2003 媒體通路組合招標基本需求表

媒體別	基本需求	每家廠商預算金額／新台幣
電視	1. 公營事業商品廣告時段	2,720 萬
廣播	2. 置入性行銷（含製播及時段）：如專題宣導、戲劇或綜藝性節目、談話型節目或深度報導、協助活動宣傳	240 萬
平面	1. 公營事業商品廣告版面 2. 新聞議題設定：如專題報導、專欄或連載、 3. 特別企劃、座談會等 4. 活動設計及參與（置入性行銷）	800 萬
網路及其他	1. 入口網站及廣告 2. 網路活動參與及設計（置入性行銷）	240 萬

媒體別	基本需求	每家廠商預算金額／新台幣
	3. 大型戶外媒體	
總計		4000 萬

資料來源：〈置入式行銷需要用錢來堆砌？〉，動腦，2003 年 5 月，《動腦》，325，頁 24。

2003 年 3 月 28 日開標之後，最後由民視、台視、八大、年代、東森等五家電子媒體所主導的策略聯盟取得標案，得標後一年內相關參與聯盟的報紙、雜誌、廣播、電視等電子及平面媒體，皆可獲得政府預算進行政令宣導製作。以得標的的民視為例，其所連結的電視媒體包括民視自己的無線台及新聞台，另有緯來、超視、HALLMARK 電影台、東森戲劇台、JETTV 等；而與民視合作的平面媒體包括當代雜誌、OPEN、台灣日報、蘋果日報、新台灣新聞周刊、全球防衛雜誌；廣播電台則有台北勞工教育電台、竹塹廣播電台、青春廣播電台、府城廣播電台、指南廣播電台、高屏溪廣播電台、台中每日廣播電台、雲嘉南廣播電台、後山廣播電台、台東之聲廣播電台（林敬殷，2003 年 4 月 1 日）。

表 4-2：2003 年新聞局媒體招標案與得標廠商民視合作的媒體平台

媒體平台	合作媒體	製作企劃
電視	民視無線台	關鍵政策 挑戰政策電視座談會 親戚不計較 美鳳有約 民視異言堂
	民視新聞台	關鍵政策 挑戰政策電視座談會 民視異言堂
	緯來綜合台	電視笑話冠軍 九點麻辣燙 離家吃走

媒體平台	合作媒體	製作企劃
	超級電視台	新聞挖挖哇
	HALLMARK 電影台	
	GTV 綜合台	
	東森戲劇台	萬家燈火
	JETTV	
平面	當代雜誌	台灣面面觀──新聞專題報導
	OPEN	振興觀光產業──專題報導
	台灣日報	頭家信箱、專題報導、政策座談、新聞報導配合
	蘋果日報	台灣面面觀、編輯報導式專輯
	新台灣新聞周刊	台灣面面觀
	全球防衛雜誌	專題報導
廣播	台北勞工教育電台	
	竹塹廣播電台	
	青春廣播電台	
	府城廣播電台	
	指南廣播電台	
	高屏溪廣播電台	
	台中每日廣播電台	
	雲嘉南廣播電台	
	後山廣播電台	
	台東之聲廣播電台	

資料來源：本研究製表，整理自〈節目融入施政點子不錯效果質疑〉，林敬殷，2003 年 4 月 1 日，《聯合報》，A2 版。

但當中衍生的爭議，除了政令宣導以置入性行銷的方式，嚴重影響了新聞倫理與新聞專業自主之外，得標的廠商皆為媒體業者，等於政府的招標計畫以統一發包的方式，直接與媒體業者議價，而非原本專職購買媒體廣告版面的廣告公司與媒體公司以及策劃宣傳活動的公關公司，這樣的購買方式，則被質疑是否會扼殺廣告公司與公關公司的專業與創意。

（二） 各方反應

在這起事件中，新聞局身為當時的媒體主管機關，但又同時肩負政府政策宣傳的責任，在各界質疑政府置入性行銷的正當性時，新聞局表達了何種立場，而朝野立委針對這項議題又抱持著何種立場，將於以下進行說明。

1. 政府／主管機關

在這起事件中，新聞局認為政府運用媒體平台進行政策宣導並無不妥，且政策宣導即為新聞局的重要業務之一，在 2003 年之前，即已用置入性行銷的方式進行政策宣傳，而置入性行銷只是宣傳的一種工具，且並未違法，因此仍然會繼續執行。

(1) 政府置入性行銷並無不法，且具有良好效果，會繼續執行

2003 年，時任新聞局長葉國興在面對各界質疑統購媒體廣告的方式時，認為並沒有不法，且會使媒體購買更有效率，政令宣導本身並非羞恥的事，以「置入性行銷」的方式，將政令宣導融入戲劇、綜藝，但未來會考慮在畫面打上「本段屬於政令宣導」字樣（許金龍，2003 年 3 月 14 日）。

> 新聞局 2003 年做所謂的預算統包購買媒體廣告，……，是各個主管機關都編列預算來作宣導，需要買廣告時間，廣告如果用統購，不要說政府，連一般企業如果都要透過媒體公司，如果是一個大量的價格，廣告主本來就可以因為大量的價格，得到的 discount 也比較多，所以 2003 年新聞局國內新聞處是希望想要把政府宣導的費用發揮到最極致（何吉森，訪談資料，2011 年 9 月 15 日）。

葉興國指出，「置入性行銷」並非行政院首創，而是已行之有年，當初學者

使用這個名詞是為了讓投標者一目瞭然。政府運用「置入性行銷」宣傳「政策」或「政績」，一定會形成灰色地帶，而陷入「政治與政策」的爭議，但行政院將堅持此一作法，接受外界的批評與挑戰（李順德，2003 年 4 月 2 日）。

行政部門使用置入性行銷的模式包括，與新聞媒體合作、製作相關專題報導；安排官員上談話性節目接受專訪；將政府宣導資訊置入一般戲劇節目中等；當時新聞局國內處處長許國郎認為，將置入性行銷使用與宣導政策具有相同目標族群的節目，效果特別突出，例如宣導禁煙、戒煙，就會與麻辣鮮師這一類戲劇合作；而負責政府行銷的東方廣告副總經理郭榮達認為，政令就等於商品，運用相同的預算，用置入性行銷的效果會比廣告疲勞轟炸來得有效（動腦，2005）。

(2) 2003 年以前即以「置入性行銷」的方式進行政令宣導

2002 年新聞局就已將「置入性行銷」手法放入戲劇節目中。三立台灣台所製播「鳥來伯與十三姨」電視劇，就曾受新聞局委託，將政府政令宣導概念注入劇情中，在「鳥來伯與十三姨」劇情中，曾經穿插的政府宣導廣告包括有「節約用水」、「防治登革熱」等重要民生訊息，以及行政院推動的「建制英語環境」也是被置入的政令訊息，當時是由幾位主要演員隨口秀出幾句英文，來強調當前政府推動建構英語環境的理念（李祖舜，2003 年 4 月 8 日）。

若以 2002 年 SARS 防疫文宣廣告為例，行政院集中集中調度各部會總計約六成的媒體通路製播，包括戲劇節目、綜藝節目、談話節目皆有置入。以置入性行銷方式呈現的節目包括在公視、三立、民視、八大、年代等電視台製播政策專輯介紹防疫觀念。並在台視「鄉親逗陣行」、民視「美鳳有約」節目介紹 SARS 日常防護與防治觀念。在綜藝性節目有台視的「超級大富翁」在每集中提供四個與 SARS 有關的問答題。

至於談話性節目，則有八大的「于美人 FUN 電」和超級電視台的「新聞挖挖哇」擇期播出政府相關政策。而連續劇則有民視的「親戚不計較」和華視的「麻辣鮮師」，後者每集中更有約三分之一節目內容是與置入性行銷有關。

表 4-3：政府於 2003 年以前部分以置入性行銷進行政令宣導之節目

節目類型	合作媒體	節目名稱	宣導事項
綜藝節目	台視	超級大富翁	SARS 防疫 公共服務擴大就業方案 觀光客倍增計劃 政府改善治安、反盜版 重建區美食 六年國發計劃
	民視	美鳳有約	
戲劇	華視	麻辣鮮師	
	華視	變色的青春	
	華視	姐妹的故事	
	民視	親戚不計較	
	三立	鳥來伯與十三姨	
談話	超視	新聞挖挖哇	
	華視	可愛陌生人	
新聞雜誌、新聞專輯、新聞深度報導	民視	民視異言堂	
		台灣大國民	
	台視	新聞風報	
		新聞宅急便	
	年代新聞台	台灣全紀錄	
政論節目	民視	頭家來開講	
	東森	雷倩 ICQ	

資料來源：本研究製表，整理自〈台視民視包最多「頭家來開講」十五萬委製〉，陳志平，2003 年 4 月 8 日，《中時晚報》，A4 版；〈綜藝、談話都被置入〉，李祖舜，2003 年 7 月 15 日，《中國時報》，A2 版。

(3) 監察院提出糾正，新聞局認為並未違法，只是行政程序疏失

監委糾正新聞局的理由主要分為兩項，一項是未積極回應立院要求提供相關資料，對於立法院的職權行使實欠尊重；另一項則是新聞局辦理該採購案的作業過程與政院院會的裁示明顯不符。（劉淑婉，2003 年 7 月 15 日）時任新聞局長

黃輝珍認為，監察院所糾正的事項其實只針對行政程序上的問題，因此新聞局並沒有違反預算法與採購法，因此並不影響日後的集中採購程序（林淑玲，2003年7月16日）。

但在野黨認為，新聞局以置入性行銷方式進行政策宣傳，等同於拿人民的納稅錢，洗人民的腦袋，要求新聞局應立即停止「置入性行銷」，但新聞局長黃輝珍認為，宣導政府政策、民生議題是新聞局法定職掌，若不作就是怠乎職守；今後由政府宣導的廣告或專輯，一定會明確標示是由哪一個部會製作、出資，他也同時呼籲由政黨委製、贊助的節目也能明確標示出政黨名稱，以昭公信（邱慧君，2003年12月4日）。

(4) 2005年，新聞局停辦置入性行銷

時任新聞局長姚文智於2005年6月4日宣布停辦置入性行銷，日後透過新聞局「媒體集中採購通路」執行的文宣計畫，一律改由廣告或是投書方式表達政府立場（動腦，2005）。但學界仍呼籲立院儘速通過廣電三法，需在播送內容標示「廣告」，以及誰是贊助者，留給新聞專業一個空間（李宗衡、蔡日雲，2005年7月15日；林庭瑤、蔡慧貞，2005年7月15日）。

2. 朝野黨團

在朝野黨團的部分，國民黨認為民進黨政府的這項標案是獨厚親綠媒體，而政府置入性行銷議題浮上台面之後，更成為了2004年總統大選中，兩黨互相攻訐的議題，但可喜的是，在2003年年底通過的廣電三法修正案之後，2004年，民進黨立委更進一步地提出規範政府置入性行銷的再修正案，對於政府置入性行銷開始有了規範的意識與行動。

(1) 國民黨：標案獨厚特定媒體，以金錢資助某些節目

2003 年十一億元媒體通路案開標，民視、台視等五家電視台入選。親民黨立委謝章捷、劉文雄、龐建國質疑標案獨厚綠色媒體，五家獲得十一億媒體通路案優先議約權的電子媒體中，民視、台視分居一、二名，兩家的主事者分別是民進黨中常委蔡同榮，以及前總統李登輝女婿賴國洲，並質疑，台視的收視率在有線無線電視始終幾乎是敬陪末座，在一般的評選標準中，台視出線的可能性很低（黎珍珍，2003 年 3 月 28 日）。

(2) 2004 年總統大選，「政府置入」成為兩黨互相攻訐的議題

2004 年總統大選，兩黨立委紛紛指控對方介入多家電視台的政論性節目，企圖透過「廣告節目化」的方式，欺騙觀眾，質疑這些節目違反廣播電視法、總統副總統選舉罷免法的相關規定，甚至影響明年總統大選的選情。遭民進黨、國民黨立委點名疑似政黨介入的政論性節目，包括年代電視台的「台灣心希望」、「台灣心聲」，民視的「李鴻禧教室」、「坐南向北」，和台視的「謝志偉嗆聲」等，要求新聞局長黃輝珍調查。新聞局長黃輝珍強調，會依相關程序，調查政黨是否介入政論性節目，一旦屬實，將依法科以連續罰緩，最重可以處分停播。他並強調，新聞局絕對沒有透過置入性行銷，用金錢資助某些節目（林修全，2003 年 12 月 3 日）。

(3) 民進黨開始檢討政府置入性行銷，並嘗試考慮修法

2004 年，羅文嘉、葉宜津、陳景峻等幾位民進黨立委皆對新聞局置入性行銷表達不滿，並要求新聞局回歸廣電法等相關法令有關「節目必須與廣告明顯區分」的規定，只要所有跟政令宣導有關，都屬廣告性質，未來都需要標示是政令宣導與出資單位。

羅文嘉指出，他們認為所有有關政令宣導的節目，仍屬廣告性質，不管是指政令宣導、公共利益有關的政策等，所有事實上仍是廣告，他們要求行政院之後所有的政令宣導節目都應該明白標示出資單位，不應該造成觀眾的混淆，以及誤導視聽。對於政府置入性行銷，以及官方購買媒體時段與節目，進行政令宣導或傳達理念，羅文嘉認為，只要是進行政令宣導，但又隱藏起來，他都不贊成，一切還是要回歸廣電法、有線廣播電視法等相關法令，必須將節目與廣告區分的界線（鄭任汶，2003 年 12 月 4 日）。

3. 小結

2003 年新聞局「國家施政宣導及公營實業商品廣告之媒體通路組合」11 億預算案，除了引起各界注意到政府正在利用各種管道進行政策的置入性行銷，也開始討論政令宣傳以置入性行銷的方式進行，不可為之處在哪裡，而被認為可以放寬之處又在哪裡，政府置入性行銷開始成為討論的議題，而討論的時間並不是只限於 2003 年這一段時間，反而延伸至日後成為長期以來的議題。

觀察在這項爭議中各方的回應，可以發現，一開始，執行預算的新聞局並不認為政府運用置入性行銷的方式，將政策宣傳放至戲劇、節目，甚至是新聞報導、新聞雜誌等有何不妥，許多說詞都是以「沒有違反法律」為由，這表示當時政府迴避利用預算進行政策置入性行銷的行為，已違反了新聞倫理的質疑，僅認為可以用金錢買到一個效果良好的宣傳工具，對於政令宣導確實有幫助，而新聞局本身就肩負了政令宣傳的責任，用置入性行銷宣傳僅是做到了份內的責任。

另外，因為未違反法律，因此監察院提出糾正事項也僅針對行政程序上的缺是，代表當時對於這種型態的政令宣導，缺乏了法律上的規範。而觀察朝野兩黨對於這項議題的回應，在此之後，政府置入性行銷反成為兩黨在政治議題上攻訐

對方的一種手段，往好的方面看，隨著雙方彼此不斷拿出質疑對方在媒體進行置入的證據，也以「拿人民的錢、洗人民的腦」為主要論述，認為政府不應該用置入性行銷剝奪了人民思考議題的空間，更何況用的是人民的納稅錢，讓政府置入性行銷的議題逐漸被重視、被思考，但往壞的方面看，這項議題只不過成為藍綠鬥爭時的其中一種方式，在這之後並沒有真正解決問題。

二、 2007 年三立新聞台「二二八走過一甲子」系列節目誤植新聞畫面事件

以下先概述 2007 年三立新聞台播出「二二八走過一甲子」系列節目後，被揭露出是以其他事件的畫面當作二二八事件當時的紀實畫面，而引發各界質疑，三立在發表道歉聲明後，主管機關 NCC 除要求加強三立內部的新聞倫理訓練之外，更於附帶決議中指出，這一系列節目係由新聞局委託播出，但並未揭露出資者，顯然是政府置入性行銷，未來應朝規範政府置入性行銷的方向進行修法。

（一） 事件背景

行政院新聞局委託三立電視公司製作「二二八事件 60 週年紀念」——「二二八走過一甲子」系列特別節目，三立新聞台於 2007 年 2 月 26 日至 3 月 2 日晚間 8 時播出。片中介紹了二二八事件發生的背景、台灣各地騷亂和鎮壓的情況，以及幾位受難者的故事。當中所使用的畫面，除了學者和當事人訪談外，還有演員模擬演出，以及少量的紀錄片和照片（李志德，2007 年 5 月 8 日）。但其中製作單位將 1948 年國共內戰期間，國民黨軍隊在上海街頭處決共產黨的紀錄片，配上「血染基隆港、碼頭屠殺紀實」的字幕，作為 1947 年二二八時期國軍殺害台灣人的影片（唐孝民、唐在揚、鄭任汶、王正寧，2007 年 5 月 8 日），引發各界質疑有「造假」與「移花接木」之情事。

三立電視所發出的聲明表示，三立新聞台製播的「二二八走過一甲子」特別報導中引用之部分畫面，係由「阮朝日紀念館」所提供，主題為「二二八事件慘案紀實精華版」之母帶中截取，並無造假與移花接木之情事（江祥綾，2007 年 5 月 9 日）。但在媒體高度關注與社會各界的輿論壓力下，2007 年 5 月 10 日，三立電視台召開記者會，總編輯陳雅琳發表道歉聲明指出，在引用「二二八慘案紀實精華」畫面時，處理過程均有註明出處，並無造假，她是在不知情的情況下誤植畫面，造成社會大眾之困擾，並向社會大眾道歉。

這起事件的爭議處在於，第一，三立新聞台將非二二八事件的紀實片作為節目畫面，且並未告知觀眾畫面來源是否為紀實畫面或是情境畫面，已經明顯混淆與誤導觀眾認知，嚴重違反新聞倫理。第二，有立委質疑，「二二八走過一甲子」系列特別節目是由行政院新聞局以限制性招標的方式，由三立電視台以九十六萬與二十二萬元得標兩階段業務，但根據《政府採購法》規定，十萬元以下的小額採購才得以不必公開招標，此舉已違反政府採購法（姚盈如、蕭旭岑，2007 年 5 月 9 日；陳志平，2007 年 5 月 9 日）；而政府編列預算讓三立製播二二八事件系列節目，也有政治操作之嫌。

NCC 表示，三立使用歷史畫面，卻未正確標示，導致意義錯置，會將交由廣播電視節目廣告諮詢會議處理。2007 年 5 月 18 日，NCC 決議，三立使用歷史紀錄畫面，卻未標示時間地點等正確資訊，以及使用之畫面同時重複出現血腥、屍體等畫面，未符合新聞報導節目畫面應符合普遍級之規定，已違反衛星廣播電視法第 17 條第 2、3 款及同法第 18 條第 1 項規定，裁罰三立電視台一百萬元（國家通訊傳播委員會，2008）；此外，應該在二個月內聘任傳播學領域受到肯定的專家學者，進行至少八小時以上有關新聞倫理規範之教育訓練課程，總經理、副總經理及相關部門主管等均應全程參與教育訓練（盧素梅，2007 年 5 月 18 日）。

另外，NCC 提出附帶決議，認為雖然現行法律沒有明文禁止政府置入播出新聞節目，但未來應明文修法規範，以禁止政府、政黨及企業用金錢直接或間接購買或置入新聞，且新聞節目受委託、贊助、對價播出新聞節目時，應在報導同時，明確告知收視大眾資金來源，讓社會大眾明確認知。此附帶條款也被外界視為是反制政府、政黨買斷媒體節目，進行政治宣傳的「置入性行銷條款」（江慧真，2007 年 5 月 19 日）。

（二） 各方反應

以下分別就主管機關NCC、委託三立電視台製作二二八系列節目的新聞局、當時的在野黨國民黨、學界與媒改團體，以及三立電視台針對這起事件的回應。

1. NCC：研議儘速修法，明文禁止新聞置入性行銷

在事件發生後 NCC 副主委石世豪認為，三立使用歷史畫面，卻未正確標示，導致意義錯置，將交由廣播電視節目廣告諮詢會議處理，NCC 在處理類似案件，有關模擬畫面或是紀錄畫面，有一定規範，顯然三立在處理歷史相關資料畫面時，並沒有正確按照新聞作業流程（盧素梅，2007 年 5 月 8 日）。

針對三立新聞台在「二二八走過一甲子」系列特別報導節目中，引用非二二八事件之殺戮畫面，作為二二八事件場景事，NCC 在 2007 年 5 月 18 日做出決議，認為三立新聞台使用歷史紀錄畫面，卻未標示時間地點等正確資訊，使很多民眾信以為真實畫面，致使其歷史意義之詮釋有誤導之虞，顯示該台並未確實遵循新聞專業倫理處理新聞報導，致引發爭議，針對其播出內容涉及對社會造成不當影響，甚至違反法令規定等問題，將依衛星廣播電視法第 37 條規定，對三立新聞台核處新臺幣 100 萬元罰鍰。

另外，關於政府置入性行銷的部分，NCC 在經過行政調查結果發現，三立新聞台製播二二八走過一甲子系列特別報導節目，事實上是接受政府委託進行置入，認為三立收受政府之對價製播新聞，違反新聞應迴避商業與政治利益的基本守則，且對於置入的新聞節目報導，未於報導同時，善盡告知閱聽大眾之義務。

NCC 同時針對此案作出附帶決議：

(1) 政府紀念二二八事件，希望追求真相，以彌平傷痕，呼籲所有新聞台均以嚴謹、理性、公正的態度處理歷史案件，避免製造或加深社會對立。

(2) 呼籲所有新聞台建立嚴格的自我審查機制，降低錯誤，以維護閱聽消費者之權益。

(3) 研議儘速修法，明文禁止政府、政黨或企業以金錢直接或間接購買或置入新聞；在修法之前，各新聞台之新聞節目如接受委託、贊助或任何對價，應於報導同時明白標示或告知（國家通訊傳播委員會，2007）。

2. 行政院新聞局：的確委託三立製播，但若違約則拒絕付款

國民黨立委指出，「二二八走過一甲子」系列特別報導節目是由新聞局以「限制性招標」方式，由三立電視台以 96 萬元決標並製播。行政院發言人陳美伶承認確有此事，在二二八事件紀念基金會建議下，新聞局為紀念二二八事件發生六十周年，而製作訪談二二八受難家屬之紀錄片。新聞局依政府採購法規定交由三立電視台製作，在節目內容規劃上也僅就節目之大綱參與討論，並將相關節目內容剪輯成一小時的紀錄片，有爭議的部份並不會剪輯在內，且本案尚未驗收，一旦發現三立有違約或侵權事宜，不只可以扣款，同時也可以求償。

時任新聞局國內處處長林進盛則進一步指出，當初考量到三立電視台「福爾摩沙事件簿」製作嚴謹且得過獎，調性接近二二八特別報導性質，所以委託三立

製播，共製播十三集，但是「福爾摩沙事件簿」每周只播一次，考量到播出的時效性，改為製作專題系列節目，連續五天播出。除了三立外，新聞局也委託民視「異言堂」製播相關的報導，同樣以限制性招標的方式，以九十幾萬元得標（盧素梅，2007 年 5 月 8 日）。

3. 國民黨：圖利特定媒體，挑起族群衝突

國民黨立委江連福提出當時新聞局招標資料，質疑新聞局違反政府採購法，圖利三立電視台。他指出，新聞局委託三立製作二二八特輯的業務分為兩階段。第一階段是今年初委託三立製作電視專輯節目，第二階段是今年三、四月，委託三立將上述節目製作成 DVD 影帶保存。而有爭議的部分在於，第一，根據《政府採購法》規定，只有十萬元以下的小額採購，可以不必公開招標，上述兩案底標分別是九十六萬和二十二萬，新聞局不公開招標已違反了政府採購法(姚盈如、蕭旭岑，2007 年 5 月 9 日；陳志平 2007 年 5 月 9 日）。

立委雷倩批評，新聞局以公務預算給三立做造假報導，一邊是挑撥族群仇恨的執政黨，一邊是放棄捍衛真相的電視台，合作上演要二二八永罪化的大戲，就是要繼續挑撥國內最敏感族群神經（高凌雲，2007 年 5 月 10 日）。

4. 社會團體：僅針對使用錯誤新聞畫面進行批判

台灣媒體觀察教育基金與媒體改造學社則發表共同聲明，指此報導內容明顯混淆與誤導觀眾認知，應公開道歉，呼籲 NCC 應深入調查，並予以適當處分。

台大新聞研究所教授張錦華認為，三立有關二二八的專題報導錯用畫面，必須負責，不能逃避。台灣師範大學大眾傳播研究所長胡幼偉也指出，三立犯錯是無庸置疑，正確的態度是認錯、道歉。政治大學傳播學院院長羅文輝表示，新聞

報導如果以移花接木手法，將非屬事實的影片充當新聞事實，將嚴重違反新聞倫理。如果三立不知該影片真實內容為何，還情有可原；如果是事前明知而刻意如此處理，就是不可原諒的違反新聞倫理作為。（李志德，2007 年 5 月 9 日）。

5. 媒體：三立的道歉聲明

針對「二二八走過一甲子」特別報導中，涉及畫面造假，三立新聞台發出聲明表示，畫面來源除針對事發地點人事物與二二八受難家屬的採訪拍攝之外，尚有「阮朝日紀念館」提供之【二二八慘案紀實精華版】、公共電視拍攝之【二二八傷痕】、以及高雄歷史博物館製作之二二八影帶，均為國內對二二八事件有深入考證之單位（江祥綾，2007 年 5 月 9 日）。

而節目中把上海槍決畫面當成二二八事件畫面一事，三立新聞台於聲明中表示：「三立電視一直以來始終秉持客觀、公正、專業之態度及原則製播各類新聞，因日前於三立新聞台製播的【二二八事件走過一甲子】特別報導中，有鑒於阮美姝女士曾花費畢生心力於二二八事件研究及考證，故於該報導中引用了阮美姝女士【二二八慘案紀實精華版】之部分畫面作為報導輔助，卻在不知情之情況下，誤植國民黨在上海處決共產黨人的畫面，造成社會大眾之困擾，三立電視在此特別向社會大眾道歉」（江祥綾，2007 年 5 月 10 日）。

6. 小結

綜觀各界回應，其實大部分的焦點仍然著重於三立使用了非歷史畫面作為節目畫面，並未標示為史實畫面或是情境畫面，有誤導觀眾認知的嫌疑，且節目的議題是十分敏感的二二八事件，因此各方焦點都放在三立不應在這項議題的節目內容處理上有這樣的瑕疵，應立即向社會大眾澄清與道歉。

但是 NCC 在裁處之後，另外提出了附帶決議，認為二二八走過一甲子這個節目事實上是由新聞局委託製作，而這個節目的性質是屬於新聞雜誌類型，且與政府具有對價關係，但因為目前仍無法可管，只能以附帶決議方式，要求應該誠實揭露委託置入的政府單位，而未來應修法全面禁止新聞置入。另外一個注意到此節目是由政府委託製作的是在野黨立委，以政黨立場來看，認為政府圖利親綠媒體，並委託其製作敏感的二二八事件議題，有深化族群對立的嫌疑。

從以上各界的回應，雖然焦點仍是放在「假新聞」這件事上，但是主管機關已經注意到了媒體除了接受政府以對價方式進行置入性行銷，甚至以系列新聞報導的方式進行，已經違反了新聞倫理的規範，而在這起事件後，主管機關也有了日後修法的意識。

三、 2008 年媒改團體推動「總統候選人簽署反對置入式行銷」運動

2008 年總統大選前夕，台灣新聞記者協會、台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社、傳播學生鬥陣等四個媒改團體，共同發表聲明認為台灣新聞媒體普遍存在嚴重的置入式行銷現象，其中政府成為媒體最大的廣告主之一，而主管機關 NCC 雖然已於「通訊傳播法」草案中訂定相關法令，然而草案進度嚴重落後，且未能全面規範至所有媒體，而置入性行銷的爭議也須拉高層次，由未來的總統明確承諾不進行置入性行銷，才得以讓政府置入性行銷不再繼續戕害新聞專業（台灣新聞記者協會，2008 年 3 月 7 日）。

因此，台灣新聞記者協會除了推動「總統候選人簽署反對置入式行銷」網路連署運動之外，並要求總統候選人公開表態，簽署承諾當選後不再編列任何預算

進行置入式行銷於新聞節目與新聞報導內，並加速國內相關法令之修訂，以杜絕任何形式之新聞造假與媒體言論控制。

2008 年 3 月 18 日，包括民進黨總統候選人謝長廷親自簽署書面承諾之外，也得到十個國內外社團響應，超過兩百位學者與社會人士支持，國民黨總統副總統候選人馬英九與蕭萬長，則是在當選後正式函覆簽署承諾：「馬英九、蕭萬長於就職總統、副總統後，將責成行政院落實該項政見，也歡迎媒體朋友與社會各界一起監督政府，為改善媒體環境一起努力」（台灣新聞記者協會，2008 年 4 月 23 日）。

但關於政府置入性行銷的議題，國民黨總統副總統候選人馬英九與蕭萬長已在 2007 年 12 月 10 日發表「新世紀台灣人權宣言」，在宣言主張第一項，馬蕭承諾：「政府不得進行含有政治目的的置入性行銷；不得從事含有政治目的的政令宣導；政府廣告預算應建立公平合理的分配機制，不得偏好具有特定政治立場媒體，徹底落實黨政軍退出媒體」（馬英九、蕭萬長，2007 年 12 月 10 日），再加上承諾媒改團體上任後不再進行置入性行銷，成為日後檢驗 2008 年後馬英九政府是否仍進行政府置入性行銷的依據。

第二節　政府置入性行銷規範之概念演進

從前面所列舉的幾個與政府置入性行銷或新聞置入相關的爭議事件中可以觀察出，各界對於置入性行銷規範的議題有多種看法，但是對於政府政策的置入與新聞報導、新聞節目中的置入多半持反對的意見，而多年來，不論是行政監理機關、學界或是媒改團體，都指出目前台灣對於置入性行銷規範的不足，也提出了許多修法的建議，卻因為諸多原因而無法落實或尚未三讀通過，例如 2004 年廣電三法部份條文修正草案、2007 年 NCC 針對三立二二八誤植新聞畫面事件提出的附帶決議、2007 年通訊傳播管理法草案，以及 2011 年的衛星廣播電視法修法草案，但仍然可以從各界所提出的修法草案或意見中歸納出台灣對於規範置入性行銷的方向，本研究主要探討政府置入性行銷的脈絡，因此以下探討較著重於規範政府置入性行銷的概念發展，並就上述法規進行縱向與橫向跨時的比較。

壹、 2004 年廣電三法部份條文修正草案：規範政府置入的第一步

2003 年，為了電信、傳播與網路之匯流趨勢，且切合時代需求，當時運行的廣播電視法、有線廣播電視法，以及衛星廣播電視法等三法（下稱廣電三法），是採取個別立法體例而制定，然其因制定時期先後不同，致有管理規定寬嚴不一之情形（行政院，2003），因此新聞局推出「廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法合併修正草案」，經過專家學者意見諮詢後，彙整草案至行政院，於 2003 年 5 月 28 日通過後，2003 年 12 月 9 日立法院三讀通過，此次修正草案中的重點在於落實黨政軍退出媒體，政府、政黨、黨務、政務與選任公職人員等，不得投資廣播與電視，政府與政黨須在廣電三法公布施行後二年內退出投資，而黨政公職人員必須在六個月內退出並解除職務。未來將成立「國家通訊傳播委員

會」管理廣播電視。首當其衝，由政府、政黨投資的無線三台及國民黨主控的中廣都將交出經營權。此外，廣電三法中也規範，廣播、電視、有線電視系統經營者、衛星廣播電視事業不得播送有候選人參加，且由「政府」出資或製作的節目、短片、廣告（蔡慧貞，2003 年 12 月 10 日）。

此次的修法雖然初步達到了去政治化的里程碑，對於政府、政黨、黨務、政務與選任公職人員等投資廣電媒體開始有所規範，而針對政府、政黨等政治置入性行銷卻仍未有規範，但這的確是政治力以經濟力掩護，介入媒體的一種手段。在 2003 年新聞局統包案之後，政府以置入性行銷的方式推廣政策的爭議持續發燒，2003 年底廣電三法合併修正草案通過之後，初步達成了黨政軍退出媒體的目標，因此，2004 年 5 月 19 日，民進黨立委羅文嘉於立法院第五屆第五會期的教育及文化、科技及資訊兩委員會之會議提出了「廣電三法部份條文修正草案」案，進一步提出規範政治置入的修法意見。

在規範置入性行銷的部份，羅文嘉認為，對於新聞局及政府相關單位採用置入性行銷的方式是否得當，社會上已經有了共識，認為置入性行銷應該停止，且未來無論是哪一個政黨執政，都有可能繼續進行置入性行銷，因此提出廣電三法部份條文修正案，希望將置入性行銷納入現行法律的規範之中，明定政治團體包含政府、政黨在內，其所播出的廣告及節目都應該明確標示廣告字樣及提供贊助的單位（立法院，2004）。

但身為當時主管機關的新聞局則認為，對於禁止政府置入性行銷的概念表示贊同，但是標示「廣告」字樣卻會有技術面的問題，例如在衛廣法原來第二十三條中提到廣告時間不得超過每一個節目的播送總時間的六分之一，在修正條文中又提到節目或以節目型態方式播送的廣告是由政府、政黨或由其捐助成立的財團

法人及其受託人提供或贊助者，應書面報請主管機關備查。但標示「廣告」二字是與原先法條所規定的六分之一是相互抵觸的，因此建議標示贊助者，讓大眾了解這個節目是由誰贊助，應該就能解決技術面的問題（立法院，2004）。

在委員會討論之後，初審通過「廣電三法部份條文修正草案」案中規範政府置入性行銷的條文：「節目或以節目型態播送之廣告，係由政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人提供或贊助者，應書面報請主管機關備查，並於播送內容中標示廣告二字及其提供或贊助者。」（衛星廣播電視法第 23 條第 3 項、有線廣播電視法第 45 條第 4 項、廣播電視法第 33 條第 2 項），違反規定者，可予以警告，若經警告而不予以改正，得處以罰鍰，情節重大者予以停播處分。

這項修正條文草案可算是第一次正式對於政治置入性行銷進行規範，立意雖美，且已有資訊揭露的原則，但仍有缺失。首先，正如審查會議時新聞局所說的，對於規範置政治入性行銷的概念予以肯定，但是所主張須標示「廣告」二字，卻違反了廣電規範當中廣告超秒的問題，以及節目與廣告須區隔的規定，在法條上是相互抵觸的。第二，修正法條並無完全限制政府、政黨及其捐助成立之財團法人及其受託人提供或贊助者不得置入，僅要求以書面報請主管機關備查，對於何種節目型態可以播送，何種節目不得則沒有明確的規範；第三，草案審議當時的主管機關仍為新聞局，這牽涉至角色衝突的問題，同時擔任政府宣傳工作以及廣電媒體主管機關的新聞局對於違法與否的認定有所矛盾，即使在 2003 年底通過的廣電三法修正案，明定未來廣電主管機關將移交至 NCC，仍有銜接執法的問題。

廣電三法部份修正條文案於 2004 年 5 月 19 日於委員會初審通過，但立法院第 5 屆會期於 2004 年 12 月結束，因此未趕在會期前審查完畢，由於屆期之草案

不續審之規定，此部份修正草案條文最終並未審理，但對未來針對政府置入性行銷的規範有了初步的概念與發展方向。

貳、 2007 年，三立新聞台誤植新聞畫面事件，國家通訊傳播委員會之附帶決議：奠定日後修法方向

2007 年，三立新聞台播出「二二八走過一甲子」之專題報導，因引用非二二八事件的影片畫面，且未明確告知觀眾畫面為紀實畫面或情境畫面，易導致觀眾之誤解，而引發三立新聞台造假新聞的爭議，但事實上另一個問題點則是，「二二八走過一甲子」是由新聞局委託三立新聞台製作，且以新聞專題的方式呈現，但並未揭露是由新聞局委託，有政府不當出資對新聞媒體內容進行置入的嫌疑，詳細的爭議背景與各方意見則在已在上述提及，此處不再贅述，以下針對 NCC 針對此項事件之附帶決議進行討論。

NCC 對於三立誤植新聞畫面事件的處理，認為三立新聞台使用歷史紀錄畫面，卻未標示時間地點等正確資訊，且未標示資料來源，而畫面一再呈現遭槍殺跌落海裡、運屍、武力鎮壓、河面浮屍等重建畫面，有誤導民眾，致使其歷史意義之詮釋有誤導之虞，顯示該台並未確實遵循新聞專業倫理處理新聞報導，致引發爭議，針對其播出內容涉及對社會造成不當影響，甚至違反法令規定等問題，認為該頻道違規情節嚴重，將依衛星廣播電視法第 37 條規定，以妨害公共秩序或善良風俗及違反節目分級為由對三立新聞台核處新臺幣 100 萬元罰鍰（國家通訊傳播委員會，2007）。

因此 2007 年三立誤植新聞畫面事件，一開始引起的爭議是由於誤用畫面且未標示資料來源，有誤導觀眾之虞，而在經過 NCC 的調查發現，針對政府置入

性行銷的部份，三立新聞台收受政府之對價製播新聞，違反新聞應迴避商業與政治利益的基本守則，且對於置入的新聞節目報導，未於報導同時，善盡告知閱聽大眾之義務（國家通訊傳播委員會，2007）。

一開始不是因為置入性行銷而被注意，而是因為他用了錯誤的影片，且影片有兒少不宜的畫面，所以以違反妨害公器良知罰他 100 萬，但是我們調查發現竟然是新聞局委託製作，而且在委託製作時有要求在報導中露出的則數，變成第一個引起主管機關關切政府置入的事件（何吉森，訪談資料，2011 年 9 月 15 日）。

除了要求限期改正以其他事項之外，NCC 還提出了附帶決議，在針對政府置入性行銷的部份，研議儘速修法，明文禁止政府、政黨或企業以金錢直接或間接購買或置入新聞；在修法之前，各新聞台之新聞節目如接受委託、贊助或任何對價，應於報導同時明白標示或告知（國家通訊傳播委員會，2007）。

雖然是附帶決議，並不具有行政法律效令，但又更進一步揭示了規範政府置入性行銷的準則，2004 年廣電三法部份條文修正案，當時並未明確要求政府不得進行置入性行銷，也未明確規定何種類型節目不得置入，而現行法令也僅在廣電三法中規定節目與廣告須明顯區分，對於政府置入性行銷並無任何規範。

在當時的法令，到現在也是一樣，只有節目廣告要明顯區分，那時候的廣告規範的確是比較著重在商業性的廣告，所以那時候罰款三立是罰他妨害公器良知（何吉森，訪談資料，2011 年 9 月 15 日）。

但是 NCC 除了要求三立新聞台日後處理新聞須有編審制度，並強化事前審查機制之外，也注意到了三立所製作的「二二八走過一甲子」系列特別報導節目是由新聞局出資委託製作，認為日後修法應朝禁止政府、政黨或企業直接或間接購買或置入新聞，顯示主管機關已有規範政府置入性行銷的意識，且不得置入於新聞，但提出附帶決議當時，並沒有任何可規範政府置入性行銷的法律，而一般用於規範置入性行銷的準則，多半只能適用於商業置入，因此只能要求媒體若有接受委託、贊助或其他任何對價的行為，應明確標示或告知。

> NCC 開始關切政府置入性行銷的議題，提出兩個決議，除了要求政府未來不得用置入性行銷的方式做行政指導，但是如果為了公共利益的需求必須要這麼做的話，也要求要揭露是哪個行政機關提供訊息，……，第二個就是未來要立法明文禁止政府做置入性行銷（何吉森，訪談資料，2011 年 9 月 15 日）。

綜觀 NCC 此次的附帶決議，除了具有規範政府置入性行銷的概念之外，另外也有了資訊揭露原則，而在置入節目類型的規範上，也明確表示新聞是置入性行銷的禁地，而從日後修法方向來回顧，也可觀察到廣電媒體主管機關對於政府置入規範的修法原則為禁止政府置入、新聞不得置入，以及資訊明確揭露、告知原則。

參、 2007 年通訊傳播管理法草案：提出贊助者揭露的概念，但並未對政府置入進行規範

2004 年 1 月 7 日，立法院三讀通過《通訊傳播基本法》，確認我國通訊傳播法制之基本綱領。基於「通訊傳播基本法」第一條「因應科技匯流，促進通訊傳

播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化」，以及「NCC 組織法」第一條「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」的立法精神，成為 NCC 設立之法源。（涂楷玲，2007；戴豪君、黃菁甯，2004）

《通訊傳播基本法》明定，NCC 成立後，相關部會及 NCC 應即依該法所揭示之原則，於兩年內修正通訊傳播相關作用法規，根據通訊傳播基本法第 16 條第 1 項規定：「政府應於通訊傳播委員會成立後 2 年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規」。依據上開規定的要求，NCC 於 2007 年 9 月 10 日完成「通訊傳播管理法草案」的審議，並於 2007 年 9 月 11 日公告第一版通訊傳播管理法草案，而通訊傳播管理法草案前後共有四個版本，自第一版提出之後，於 2007 年 9 月舉辦六場公聽會，將各方意見彙整之後提出第二版，再經由公聽會討論過後，於 2007 年 12 月 20 日向行政院提出轉請立法院審議版(下稱報院版)。

以下就這四個版本的通訊傳播管理法草案中，有關於置入性行銷之規範，與政府出資廣告或節目之限制方向進行討論。

一、　節目與廣告區分與置入性行銷規範

在通訊傳播管理法草案中，第 115 條關於節目與廣告區分原則與置入性行銷之規範有兩個重點，第一項是新增資訊揭露原則，要求需明確標示「廣告」二字「節目涉及廣告訊息者，應於節目中明顯告知，或標示廣告字樣或其他足資識別之圖樣或文字」，第二項則是接受置入者應明顯揭露贊助者「節目如有置入廣告之情形，應於節目前後明顯揭露節目贊助者」。

（一） 資訊揭露原則

1. 明確標示「廣告」二字

在目前現行的廣電三法中，皆有廣告與節目區分的規定，例如關於節目與廣告應區隔之規定：廣播電視法第 33 條第 1 項前段「電臺所播送之廣告，應與節目明顯分開」；有線廣播電視法第 42 條第 1 項「節目應維持完整性，並與廣告區分。」、衛星廣播電視法第 19 條第 1 項「節目應維持完整性，並與廣告區分」等。另外，要求需標明「廣告」的規定，則明示於有線廣播電視法第 45 條第 3 項「單則廣告時間超過三分鐘或廣告以節目型態播送者，應於播送畫面上標示廣告二字」與衛星廣播電視法第 23 條第 2 項「單則廣告時間超過三分鐘或廣告以節目型態播送者，應於播送畫面上標示廣告二字」。

而廣電三法對於節目與廣告須區隔之規定皆有其背景來源，例如有線廣播電視法第 42 條第 1 項的規定「節目應維持完整性，並與廣告區分」，乃是規範系統業者所播送之節目，應維持其完整性，進而保障收視戶能不受到廣告蓋台的干擾，影響收視權益；另外，由於受限於廣告播送時間的規範，系統業者常於自製節目中以包裝的方式將推廣商品、觀念、服務或形象等內容融入節目播出，造成節目廣告化，才有節目應與廣告區分之規定；此外，新聞局為予業者製作節目及廣告有具體的參據準則，並基於維持市場的公平合理競爭環境，以及確保消費者權益為前提，因此在 2001 年制定〈節目廣告化或廣告節目化認定原則〉，讓業者在自律之時有具體原則可茲遵循（黃治蘋，2008）。

根據通訊傳播管理法草案中，關於節目與廣告須區隔原則的修法演進為，2007 年 9 月 11 日的第一版中，規定「節目涉及廣告訊息者，應於節目中明顯標示『廣告』字樣或其他足資識別之圖樣或文字」，而在 2007 年 11 月 9 日年第二版則增加了需明確告知的規定：「節目涉及廣告訊息者，應於節目中明顯告知，

或標示『廣告』字樣或其他足資識別之圖樣或文字」。而其立法說明為：主管機關現行管制廣播電視節目與廣告應明顯區分之目的，主要在於保護消費者利益，與維護節目內容編輯自主獨立。惟數位時代頻道大增，加以現代的數位科技，畫面原即可以各種不同的方式分割與呈現，甚至可以提供不同的選項讓收視者自由選擇，因此，節目與廣告在時間及畫面上明顯區分的要求，恐越來越不合時宜；因此，放寬原有廣電法對節目與廣告應明顯分開之要求，於本條第一項規定節目涉及廣告訊息者，應於節目中明顯告知，或標示「廣告」字樣或其他足資識別之圖樣或文字（參酌廣播電視法第三十三條第一項前段、有線廣播電視法第四十二條第一項及第四十五條第三項、衛星廣播電視法第十九條第一項及第二十三條第二項）（國家通訊傳播委員會，2008 年 7 月 22 日）。

草案中關於節目與廣告須區隔的規定，基本上延續了廣電三法中規定單則廣告時間超過三分鐘或廣告以節目型態播送者，應於播送畫面上標示廣告二字揭露資訊的概念，但是觀其草案法條與立法說明，則有其不足之處，第一，現行的廣電三法設立了廣告與節目應明顯區分的原則，以保護消費者之利益與節目內容編輯自主獨立，但在草案中卻以影音科技之進步，目前兩者需明顯區分的規定已不符現況為由，要求涉及廣告訊息者應明顯告知或標示廣告，或其他足以識別之圖文；表面上看來已有了資訊揭露的概念，但其立法理由並未以閱聽人權益為出發點，而是以科技使然為由，以及保障「消費者」利益，失去了消費者實質上另一個主體為公民的培力(empowerment)（羅世宏，2008b），也同時失去了原先為保障消費者利益，維持節目完整性的概念。

第二，在第二版中，關於節目涉及廣告訊息，僅要求標示「廣告」，或其他可識別之圖文，但此項規定僅站在電視播送之角度，並無考慮到廣播標示的困難性，因此在經過草案公聽會的建議之後，於第二版增加了「明顯告知」的規定，

但是更重要的是，這樣標示的結果，反而成為業者對於在節目中置入廣告訊息的合法理由，但是這裡又衍生出另一項問題，在草案的第 154 條：「頻道事業每日播送之廣告時間不得超過每日播送總時間六分之一，但每日主要時段播送之廣告時間每小時不得超過六分之一。前項頻道事業以提供音訊為主要業務者，其每日播送之廣告時間，不得超過每日播送總時間五分之一。第一項所稱主要時段由主管機關定之。第一項及第二項規定，於境外頻道事業準用之」，此處對於廣告時間比率的限制卻與第 155 條廣告標示的規定相互抵觸，因為節目若涉及廣告訊息，須標示廣告，但是卻很有可能觸犯到廣告時間比率的限制，而業者為了規避法條，反而可能重蹈節目廣告化的覆轍。

2. 置入性行銷之贊助者揭露

2007 年 12 月 20 日報院版中第 155 條第 2 項前半，關於置入性行銷贊助者之揭露規定為「節目如有置入廣告之情形，應於節目前後明顯揭露節目贊助者」，雖然這項規定是首次在正式修法草案中，明確規定置入性行銷須揭露贊助者，顯示主管機關已將規範置入性行銷的概念納入草案之中，以維護閱聽人權益，但是觀其條文內容，仍有缺陷。第一，對於置入性行銷之定義不明。條文中僅以「如有置入廣告之情形」作為條文依據，未對於置入性行銷有明確的行為定義，恐造成日後對於置入性行銷的認定沒有一定的執法準則；第二，條文明顯以商業邏輯規範置入性行銷，並未明確禁止政府以置入性行銷方式宣傳政策，形成執法死角。

（二） 不得進行置入之節目類型

2007 年 12 月 20 日報院版中第 155 條第 2 項後半，明定了不得進行置入之節目類型：「新聞、兒童節目不得有置入廣告之行為」，而對於此項立法之理由為：另在商業的考量下，實無法完全禁止節目有置入性廣告，因此，第二項允許體育

節目、綜藝、戲劇、節目、資訊、談話節目等得有置入性廣告，同時增訂要求廣告或節目提供者（如廣告或節目製作資金提供者、贊助者）揭露義務，以使廣告或廣告性質的節目無所遁形，得以較有效率的管理。惟如以消費者權益及公共利益維護為判斷標準，則兒童節目及新聞節目不應有置入性廣告。專業獨立的新聞節目是健全民主政治的根基，近年來由於電視台以播報新聞方式播出廣告（在新聞中置入廣告），影響新聞媒體之獨立性，已嚴重妨礙民主制度下公眾意見表達與討論，爰於第二項明定之（國家通訊傳播委員會，2008 年 7 月 22 日）。

這項規定則延續了 2007 年三立二二八誤植新聞事件中，NCC 做出的附帶決議中，明定新聞與兒童節目不得進行置入性行銷的決定，關於兒童節目的部份，NCC 認為，考量兒童處於心智養成階段、尚不具有清楚分辨廣告與節目內容之能力，對於涉及兒童節目之廣告，有較嚴格的規定，而以他國為例，對兒童節目的置入性行銷均有嚴格規定，或是相關自律歸範。至於專業獨立的新聞節目，則是健全民主政治的根基，近年來由於電視台以播報新聞方式播出廣告（在新聞中置入廣告），影響新聞媒體之獨立性，已嚴重妨礙民主制度下公眾意見表達與討論（國家通訊傳播委員會，2007 年 11 月 12 日）。

二、　選舉廣告播出限制與政府出資規定：與現行法規並無太大差異

在對於選舉廣告播出限制上，原先廣電三法的規定皆為「不得播送有候選人參加，且由政府出資或製作之節目、短片及廣告；政府出資或製作以候選人為題材之節目、短片及廣告，亦同」（廣播電視法第 6 條、衛星廣播電視法第 9 條、有線廣播電視法第 19 條），而在通傳法草案的第 157 條，也延續了原先廣電三法

的概念:「頻道事業不得播送有候選人參加,且由政府出資或製作之節目、廣告;政府出資或製作以候選人為題材之節目、廣告,亦同」。

這是草案唯一針對政府出資或製作節目播送之規範,且範圍僅限定於以候選人為主題的選舉廣告播出限制,並未就政府以置入性行銷方式宣傳政策或宣揚政績之現象有規範意識。

三、 小結

2007 年 NCC 所研擬的通訊傳播管理法草案中,對於置入性行銷有了初步的規範,除了在規範廣告與節目區隔原則上,與現行的廣電三法有同樣的立法概念外,對於資訊揭露的部份,由於因應科技變遷的時勢,目前影音畫面的多元性,導致原先節目與廣告須完全區隔的原則無法徹底施行,因此提出節目涉及廣告訊息者,應於節目中明顯告知,或標示「廣告」字樣或其他足資識別之圖樣或文字。這項規定反而給予業者節目廣告化的合法空間,同時在法規的執行面上也抵觸了廣告時間比率的限制,業者很有可能會因為為了規避廣告超秒,而回到過去刻意隱瞞廣告訊息的節目廣告化情形。

另外,草案雖規定須揭露置入性行銷的贊助者,但未對置入性行銷的定義提出解釋,恐導致未來執法認定的困難。而草案值得肯定的是,對於禁止置入之節目類型有了新的規定,鑑於兒童尚未對媒體有足夠的識讀能力,以及新聞本身所應具有的公共性與獨立性,因此禁止置入這兩類節目。在規範政府出資或政府置入方面,仍維持在過去限制政府不得出資選舉候選人的規定,而未有對政府置入性行銷進行規範的意識,視為草案當中的缺陷。

通訊傳播管理法草案與2003年的廣電三法修正草案，皆以將多部法令單一法典化為目標，自2007年9月11日提出第一版草案，中間經過了多次的公聽會與修正，2007年12月20日的報院版於2008年4月10日遭到行政院的退回。行政院認為，現行法律對電信、廣電事業等產業雖以不同法律規範和管制，但由於這些法律施行已久，各產業在市場發展和交易上，均已達一定規模及建立一套完整機制，若突然變更管制方式，除將對現行電信、廣電政策產生重大變更，也將對各產業的經營及發展造成很大的衝擊與影響。因此，行政院要求NCC重新檢討通傳法草案，並建議NCC，應和多數國家一樣採漸進式、階段性修法方式。草擬法案過程中，也應和其他相關機關或地方自治團體協商（顧恆湛，2008年4月10日）。

肆、 2009、2011年「衛星廣播電視法」修法草案：全面禁止政府置入性行銷

NCC在2008年10月1日第261次委員會議時即對於目前新聞廣告化及置入性行銷等問題提出未來修法方向：由於數位匯流與傳播媒體之生態改變，節目與廣告界線漸趨模糊，商業訊息和節目訊息逐漸整合，但資訊型節目（infomercial）、新聞廣告化、置入性行銷（product placement）等新問題卻也應運而生，基於維護新聞編輯自主權及保護兒少之立場，新聞與兒童節目不得置入廣告，其他議題如黃金時段之定義、廣告時間計算基準、資訊型節目以及置入性行銷等廣告監理政策，會於未來廣電三法修法時一併納入考量（國家通訊傳播委員會，2008年10月1日）。

在經過多次修法會議後，2009年2月4日提出衛星廣播電視法修法草案初版（下稱第一版），草案中關於置入性行銷的修法重點為：第一，增訂廣告、贊

助、置入性行銷之定義（第 2 條）；第二，衛廣事業原則上雖得播出政府政令宣導或廣告，但仍應有其界限，即衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業不得播送有政府出資、製作、贊助或置入性行銷且有候選人參加或以候選人為題材之節目或廣告，亦不得播送未揭露政府出資、製作訊息之節目，以避免政府藉公權力掌控傳播媒體，以落實黨政軍退出媒體之精神（修正條文第 10 條第 8 項）；第三，增訂放寬得於節目中為商業性贊助及置入性行銷，但須揭露相關訊息之規定，且明文禁止於兒童及新聞節目中為贊助或置入性行銷（修正條文第 22 條）（國家通訊傳播委員會，2009 年 2 月 6 日 a）。

但是在 2009 年 4 月 30 日的再修正決議草案（下稱第二版）中，第一版中「置入性行銷」一詞被刪除，而以「節目」、「廣告」或「訊息」取代，也因此並未對何種節目不得進行置入而有所規範。而自 2009 年衛星廣播電視法修法草案提出之後，尚有其他爭議未被解決，因此 NCC 又於 2009 年 11 月 9 日提出新版修正草案（下稱第三版），但對於原先第一版禁止置入性行銷不得於「新聞」放寬至「新聞報導」，引起各界對於 NCC 此一放寬的質疑。2011 年 3 月 21 日，行政院通過衛星廣播電視法修法草案（下稱行政院版），將止播送受政府委託為置入性行銷的節目，或播送受政府委託而未揭露政府出資、製作、贊助或補助訊息的節目規範獨立為一條，且延續前面幾版的修法概念，新聞與兒童節目不得置入。

以下就修法草案的四個版本中，關於規範置入性行銷以及政府置入的沿革進行討論，就草案中可觀察出，對於置入性行銷的規範主要有一、對於廣告、贊助、置入性行銷之定義；二、選舉廣告與政府出資、政府置入性行銷之規範；三、禁止置入之媒體類型；四、資訊揭露之原則與方式。

一、　廣告、贊助、置入性行銷之定義

在現行的衛星廣播電視法中，並無對廣告、贊助與置入性行銷進行定義，而檢閱修法草案之立法理由：為使節目與廣告之適用明確，以符合法律明確性要求，且因應通訊傳播匯流趨勢，修法參酌了歐盟及美國等國家對廣播電視「節目」及「廣告」之定義，於第 2 條新增第 10 款「節目」及第 11 款「廣告」之定義。另外，為保障消費者收視聽權益，避免被隱藏式廣告手法所誤導，對於實務上日趨廣泛運用之贊助及置入性行銷等廣告手法，應予以規範，爰參酌歐盟、美、英等國之立法，新增第 12 款「贊助」及第 13 款「置入性行銷」定義（國家通訊傳播委員會，2009 年 2 月 6 日 a）。

對於草案當中出現對於廣告、贊助與置入性行銷之定義，代表 NCC 除了意識到了置入性行銷規範的必要性之外，也對於目前各種宣傳方式多元性試圖將其定義，以因應數位匯流與當前傳播環境。而這三項定義在修法中的變遷過程，可觀察出主管機關對於這三類定義所抱持的角度。

（一）　廣告

從第一版至 2011 年行政院版對於廣告的定義並沒有太大的變化，皆定義廣告是指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳商品、觀念、服務或形象，所播送之影像、聲音及其相關文字，此部份較無爭議。

（二）　贊助

觀察草案中關於贊助的定義（整理於下表 4-6），第一版對於贊助的定義為「指事業、機構、團體或個人為推廣特定名稱、商標、形象、活動或產品，在不參與節目之製作或播送情形下，而提供金錢或非金錢之給付」但到了第二版增加了不參與或不影響節目之製作或播送情形下，而第三版與行政院版更修正為「指事業、

機關（構）、團體或個人為推廣特定名稱、商標、形象、活動或產品，在不影響節目編輯製作自主或內容呈現之完整情形下，而提供金錢或非金錢之給付」，尊重編輯及節目編輯製播的自主權。與第一版不同的是，之後的版本皆刪除了「不參與」的情形，顯示 NCC 放寬對於贊助者參與製作節目的規範，等同在不影響節目編輯自主與內容完整性的呈現下，贊助者可參與製作節目，只要在節目播送前後揭露贊助者訊息即可。

（三） 置入性行銷

第一版中，對於置入性行銷的定義為「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」在立法理由中，即提到定義是參酌美國、英國與歐盟對於置入性行銷的定義；但是在第二版中，卻將置入性行銷的定義與相關規範全數刪除，而以「節目」、「廣告」或「訊息」取代，顯示當時 NCC 尚未對於置入性行銷之定義有其明確的決定，即使有國外法令的參照，但或許仍無法全數套用於台灣的傳播環境中，而無法貿然將規範置入性行銷之概念引進修法草案中；而在第三版與 2011 年行政院版中，重新對置入性行銷進行定義與規範：「指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳，基於有償或對價關係，於節目中呈現特定觀念、商品、商標、服務或其相關資訊、特徵等之行為」，並刪除了「自然」二字，行政院版更增加了「服務」的呈現類型，與廣告定義的概念維持平行，以及將「行銷或宣傳」以「行為」一詞囊括。

在第一版中，「在節目中自然呈現」一詞有所疑慮的地方在於，第一，自然與否為個人主觀判定，主管機關如何辦定自然呈現的標準？若判定為不自然呈現之行銷或宣傳，則如何界定這樣的呈現方式？因此第二版僅將「自然」呈現的概念放置於要求於節目前後揭露提供者資訊的規範（第 22 條第 2 項），而第三版與

行政院版皆刪除「自然」二字。已送進立法院等待三讀通過的行政院版，則對於置入性行銷主要有三個概念：1.以行銷或宣傳為目的；2.有償或具對價關係；3.具體而直接的介入新聞／節目之製播（因為其目的是要呈現特定觀念、商品、或相關資訊等）（張錦華、林麗雲，2011），相較於第一版的定義，行政院版的修正方向除了前面提及的部份之外，以「行為」擴大原先定義行銷與宣傳的範圍，將置入性行銷的定義的宣傳行為更為廣泛。

二、　選舉廣告與政府出資、政府置入性行銷規範

現行的衛星廣播電視法中，對於選舉廣告與政府出資節目、廣告之規範，訂於第 9 條：「衛星廣播電視事業不得播送有候選人參加，且由政府出資或製作之節目、短片及廣告;政府出資或製作以候選人為題材之節目、短片及廣告,亦同」，而在衛星廣播電視法修正草案中，始出現對於政府置入性行銷之規範。而四個修正版本的討論如下：

（一）　2009.02.04 第一版（第 10 條第 8 項）

針對選舉廣告與節目不得由政府出資或製作,以及政府置入性行銷的規定，第一版的條文如下：「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」，而其立法的目的為：黨政軍退出媒體，固為應謹守之原則；爰修正第 8 項，將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禁止行為分款，以臻明確。另參酌美國政府審計局（Government Accountability Office）認為綜合撥款法：（一）禁止政府機關基於擴大自己的權力而進行宣傳；（二）宣傳內容禁止煽動或誘發人民去向國會議員施壓，影響國會對於法案的審查；（三）禁止為特定政黨或候選人作宣傳，以及

（四）禁止政府採取隱性宣傳（covert propaganda）散佈或傳播訊息。爰新增第八項第三款，明定不得播送未揭露政府出資、製作訊息之節目；亦不得播送由政府贊助、置入性行銷之節目。即節目如由政府出資或製作者，應明白標示出資者為政府；另政府不得對節目有贊助或置入性行銷之行為，即禁止政府從事隱性宣傳，以落實黨政軍退出媒體（國家通訊傳播委員會，2009 年 2 月 6 日 b）。

此一版本除了延續現行法規中，對於有候選人參加以及以候選人為題材之節目或廣告不得由政府出資、製作之外，增加了贊助與置入性行銷兩項規範，針對政府置入性行銷的部份，由條文可觀察到，修法的立場為不得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，但換言之，在揭露政府出資、製作訊息之節目的情況下，政府得以出資與製作節目，但由於贊助與置入性行銷皆為推廣特定名稱、商標、形象、活動或產品，或特定觀念、商品、商標或其相關資訊、特徵，為了禁止政府從事隱性宣傳，而禁止政府不得對節目有贊助或置入性行銷之行為。

（二） 2009.04.30 第二版（第 10 條第 8 項）

針對選舉廣告與節目不得由政府出資或製作，以及政府置入性行銷的規定，第二版的條文如下：「一、播送有候選人參加，且由政府出資、製作或贊助之節目或廣告。二、播送由政府出資、製作或贊助以候選人為題材之節目或廣告。三、受政府委託從事隱性宣傳之節目。四、播送未揭露政府出資、製作、贊助或獎補助訊息之節目」。

與第一版不同的是，由於第二版將所有有關置入性行銷的規範全數刪除，因此原來第 10 條第 8 項第 1 款與第 10 條第 8 項第 2 款限制有候選人參加以及以候選人為題材中，刪除了置入性行銷的部份，獨立第 3 款，以「隱性宣傳」一詞取

代「置入性行銷」的概念，但是「隱性宣傳」一詞，並未於草案中定義，反而導致條文的規範範圍更加模糊；另外，第 4 款相較於第一版的完全禁止政府贊助節目的立場，第二版反而放寬了政府贊助節目的規範，只要有揭露，政府即可出資、製作、贊助或獎補助訊息節目。

（三） 2009.11.09 第三版（第 10 條第 8 項）

針對選舉廣告與節目不得由政府出資或製作，以及政府置入性行銷的規定，第三版的條文如下：「一、播送有候選人參加，且由政府出資、製作或贊助之節目或廣告。二、播送由政府出資、製作或贊助以候選人為題材之節目或廣告。三、播送受政府委託為置入性行銷之節目。四、播送受政府委託但未揭露政府出資、製作、贊助或補助訊息之節目」，而其立法修正的目的，依舊根據美國政府審計局（Government Accountability Office）綜合撥款法針對禁止政府從事宣傳之相關規範，但與第二版的差異為：增訂第 8 項第 3 款及第 8 項第 4 款規定，明定不得播送受政府委託為置入性行銷之節目，亦不得播送受政府委託但未揭露政府出資、製作、贊助或補助訊息之節目，即禁止政府從事隱性宣傳，倘節目係由政府出資、製作、贊助或補助者，應標示出資者為政府。

與前兩版不同的是，第二版中第 3 款原將第一版中置入性行銷改為隱性宣傳，但第三版的第 3 款則由於置入性行銷之定義與修法概念重新回到修法草案中，因此將「隱性宣傳」修正為「置入性行銷」；而第三版第 4 款中，更將未揭露政府出資、製作、贊助或補助訊息之節目的範圍補充為受政府委託，與第 3 款的概念平行。但是對於與第二版相同的是，只要受政府委託之出資、製作、贊助或補助訊息之節目只要揭露即可執行上述行為，而於立法目的也可得知，若為政府從事上述行為之節目，應標示出資者為政府。

在第三版中，更直接且明確地規範禁止播送受政府委託為置入性行銷之節目，但是弔軌的是，在第 4 款中則規定不得播送未揭露受政府委託之節目，換言之只要揭露即可贊助節目，然而回到關於贊助與置入的定義，贊助的定義已從不得參加受贊助之節目，放寬至只要不影響節目編輯自主與內容完整性的情況下得以參與製作節目，且定義中贊助包括了金錢或非金錢之給付，而金錢給付的部份與置入性行銷定義中有償或對價關係的意義有何不同？另外，若影響了節目編輯自主與內容完整性，其認定該如何拿捏，這又是另一個問題。

（四） 2011.03.21 行政院版（第 31 條第 1 項前半）

針對選舉廣告與節目不得由政府出資或製作，以及政府置入性行銷的規定，行政院版的條文如下：「一、播送有候選人參加，且由政府出資、製作或贊助之節目或廣告。二、播送由政府出資、製作或贊助以候選人為題材之節目或廣告。三、播送受政府委託為置入性行銷之節目。四、播送受政府委託，而未揭露政府出資、製作、贊助或補助訊息之節目」，而在立法目的中，與第三版並無太大差異，但原先由政府出資、製作、贊助或補助訊息之節目，應標示出資者為政府的概念，已於行政院版刪除，但本研究認為，行政院版雖於第 32 條要求受贊助節目應於節目播送前、後揭露贊助者訊息，但是對於第 31 條而言，限制揭露範圍僅觸及到贊助部份，應保留其餘由政府出資、製作、補助節目之揭露要求。

（五） 小結

爬梳衛星廣播電視法草案中，針對選舉廣告與政府置入性行銷，以及政府出資、製作、贊助與補助規範的概念演進，可以發現，在第一版中，將出資、製作、贊助與置入性行銷之規範合併於法規中，但在第二版中，卻將有關置入性行銷之規範全部刪除，且將禁止政府隱形宣傳的規範獨立於一款，並增加「受政府委託」的範圍，此處所衍生的議題雖與本研究以政府置入為探討主題無關，但畫限了受

政府委託之節目，卻尚未將政黨或其他政府轉投資事業或基金會的規範納入考量，有待於後續修法中討論。另外，將原先第一版中，僅允許有揭露由政府出資、製作訊息之節目，但禁止播送由政府贊助的節目，放寬至只要揭露即可播送由政府出資、製作、贊助或獎補助訊息之節目，而這項放寬延續至 2011 年之行政院版。

另外，第三版中，重新將規範置入性行銷之概念放入草案中，並將第二版的隱性宣傳改為置入性行銷，直接且明確地全面禁止於任何節目類型進行政府置入性行銷，並延續有揭露即可贊助的規定，但回過頭來看第三版對於贊助的定義，已從第二版「在不參與或不影響節目之製作或播送情形下，而提供金錢或非金錢之給付。」改為「在不影響節目編輯製作自主或內容呈現之完整情形下，而提供金錢或非金錢之給付」，此處的問題在於，雖然不得播送具有有償與對價關係的置入性行銷節目，但是贊助仍包含了金錢給付，且只要揭露即可參與製作；另外，節目編輯製作自主與節目內容完整性該如何認定，並無明確說明與進一步規範。

而行政院版基本上與第三版無異，但於立法目的說明中，原先由政府出資、製作、贊助或補助訊息之節目，應標示出資者為政府的概念，已於行政院版刪除，但本研究認為，行政院版雖於第 32 條要求受贊助節目應於節目播送前、後揭露贊助者訊息，但是對於第 31 條而言，限制揭露範圍僅觸及到贊助部份，應保留其餘由政府出資、製作、補助節目之揭露要求。

三、　禁止置入之媒體類型：新聞與兒童節目

現行法規並無針對置入性行銷進行規範，而在衛星廣播電視法修正草案的其中一個重點即為規範置入性行銷，因此對於禁止置入之媒體類型也有規範，而政府置入性行銷則是全面禁止於各類型節目播放，但此處仍對草案中特別禁止新聞與兒童節目的置入進行討論，除了探討禁止這兩類節目的意涵之外，換個角度觀

察，草案已放寬商業性的置入性行銷。

在第一版中，第 22 條第 2 項規定「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」，而其立法理由為：按專業獨立的新聞節目是健全民主政治的根基，近年來電視臺在新聞中置入行銷，觀眾在未有防禦心理的收視情境下，極可能受到置入資訊的影響而不自知，且易使新聞中立、客觀和可信度等專業判準蕩然無存；兒童節目內之置入性行銷，則可能誤導兒童，爰新增第 2 項新聞及兒童節目不得為置入性行銷之規定（國家通訊傳播委員會，2009 年 2 月 6 日 b)；第二版則因刪除規範置入性行銷之概念，僅於第 22 條第 2 項中規定「播送新聞及兒童節目外之節目，得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，並應於節目播送前、後明顯揭露提供者訊息」；但在第三版中，將不得於新聞及兒童節目為置入性行銷，放寬為「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報導及兒童節目為置入性行銷」並解釋為，談話性節目、新聞專題與深度報導將不受限制（陳俍任，2009 年 11 月 10 日）。

媒改團體針對此項解釋提出抗議，認為將原「新聞」不得置入性行銷、改為「新聞報導」不得有置入性行銷，並解釋為新聞專題或談話性節目不受此限，此一修法，形同讓置入性行銷堂而皇之出現在深度報導或訪談之中，不僅汙名化媒體工作者的專業，更強化有權勢者對媒體操控的力量。嚴正要求應該重新擬定，還給新聞乾淨空間；同時在修法過程中，也應納入新聞工作者或團體代表的聲音，以求周全（台灣新聞記者協會、財團法人台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社，2009 年 11 月 10 日）。

但針對此項質疑，NCC 雖於 2009 年 11 月 11 日提出〈NCC 說明衛星廣播電

視法修正草案有關「置入性行銷」之規範〉之聲明新聞稿，但並未針對新聞與新聞報導、談話性節目與新聞專題等節目類型的規範有所解釋。

四、　資訊揭露原則

現行法規中，對於節目與廣告區分原則與識別標示要求訂於第 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識別標識」，而第二版至行政院版關於置入性行銷以及贊助之揭露規範分述如下：

（一）　2009.02.04 第一版（第 22 條第 3～5 項）

1. 置入性行銷之揭露

   第 22 條第 2 項已放寬除政府之外得於新聞與兒童節目以外的節目得以置入性行銷，並於第 3 項進一步規定應於節目播送前、後明顯揭露置入者訊息。

2. 推定其為有償或具對價關係。

3. 揭露贊助者訊息。

（二）　2009.04.30 第二版（第 22 條第 2、3 項）

1. 除新聞與兒童節目外之節目，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，並應於節目播送前、後明顯揭露提供者訊息。

2. 揭露贊助者訊息。

（三）　2009.11.09 第三版（第 23 條第 3、4 項）

1. 置入性行銷於節目的呈現方式

置入性行銷時，不得刻意影響節目內容編輯、直接鼓勵購買物品、服務或誇大產品效果

2. 置入者之明顯揭露

3. 揭露贊助者訊息。

（四） 2011.03.21 行政院版（第 31 條第 2 項、第三十二條）

1. 置入性行銷於節目的呈現方式

   置入性行銷時，不得刻意影響節目內容編輯、直接鼓勵購買物品、服務或誇大產品效果

2. 置入者之明顯揭露

3. 揭露贊助者訊息。

在第一版時，僅要求在節目播送前、後揭露置入廠商，並沒有對於置入呈現之方式進行規範，而到了第三版時，除規定須揭露置入廠商之外，更要求「置入性行銷時，不得刻意影響節目內容編輯、直接鼓勵購買物品、服務或誇大產品效果」，但是置入性行銷本身即是一種「隱藏式說服」，即商品訊息透過電視節目、戲劇或任何的贊助方式進行置入（王毓莉，2005）。且由於置入性行銷的呈現方式，並非以傳統的「廣告」方式出現，而常以新聞報導或戲劇節目等方式呈現商品訊息，期待觀眾在不經意、低涉入感的情況下，累積對商品的印象，也就是下意識的效果(subliminal effect)（鄭自隆，2008），因此，該如何判定是否刻意地影響節目內容編輯，須進一步進行規範。

但是，2011 年的衛廣法修正草案，原可望於 2011 年年底的立院第七屆會期三讀通過，但卻因屆期不續審之原因，仍須重新闖關，但從前面的立法沿革與其他曾經提出的修法概念來看，衛廣法已經具有採納融合先前法規不足之處與新的

立法方向，但未來關於政府宣傳的界限仍須持續觀察，而未能及時通過的草案仍須與時俱進地進行修正。

伍、 小結

從 2003 年新聞局「國家施政宣導及公營實業商品廣告之媒體通路組合」招標案爭議之後，2004 年的廣電三法部份條文修正草案，即提出對於政府、政黨或相關法人所提供之節目或以節目形態播送的廣告，須明確標示「廣告」二字；而 2007 年國家通訊傳播委員會在三立二二八誤植新聞畫面事件後也提出了附帶決議，未來應明文修法規範，以禁止政府、政黨及企業用金錢直接或間接購買或置入新聞，且新聞節目受委託、贊助、對價播出新聞節目時，應在報導同時，明確告知收視大眾資金來源，讓社會大眾明確認知；2007 年的通訊傳播管理法草案，也要求揭露贊助者名稱，更進一步規範新聞與兒童節目不得有置入廣告的行為。2009 年與 2011 年修正的衛星廣播電視法草案，除了延續上述規範的概念外，也將置入性行銷做了明確的定義，並將禁止政府置入的規範修訂的較為細緻。而 2011 年的預算法修正，更進一步地規範至源頭——政府，下一節將討論預算法第六十二條之一增訂脈絡、目前執行的困境與未來修法的方向。

第五章《預算法》增訂歷程、未來修法方向及政媒關係變化

本章先由《預算法》第 62 條之 1 的增訂歷程出發，探討修法過程中各界對於修法的意見與目前政府置入性行銷的看法，以及促成修法通過的主導因素，並檢視修法過後的執法困境，並參考其他國家對於政治宣傳的規範，進行修法方向的建議。而在第二節則就預算法通過之後，未來政府與媒體關係的變化發展進行討論。

第一節《預算法》增訂歷程與未來修法方向

2011 年 1 月 12 日立法院三讀通過預算法第 62 條之 1 的修正，正式從源頭端規範政府置入性行銷，本節先由預算法第 62 條之 1 增訂脈絡出發，從 2010 年底，前新聞工作者黃哲斌於網路部落格上發表《乘著噴射機，我離開中國時報》一文，抗議台灣業配新聞與政府置入行銷的現象，並開始進行反政府新聞置入的網路連署，並將這起事件從網路延伸至主流媒體，引發學界、社會團體的討論，最後政府出面檢討政府置入性行銷未解決之因，而朝野立委也迅速提案修法，在不到一個月的時間完成三讀通過，這當中各方的論述以及對於政府置入性行銷規範的再建議進行檢視。

其次，針對修法通過的因素進行分析，以及在預算法修正通過後，目前可觀察到的執行情形，以及目前規範的不足之處，最後試圖藉由他山之石來檢視未來修法的方向。

壹、　《預算法》第六十二條之一增訂脈絡

以下先由前新聞工作者黃哲斌先生於於部落格發表《乘著噴射機，我離開中國時報》一文，抗議目前台灣業配新聞與政府置入的媒體環境，並進行網路連署反對政府置入性行銷的行動出發，並簡述之後媒改團體、政府、朝野立委、學界以及媒體等各方的回應，整理出預算法第 62 條之 1 的增訂脈絡。

一、　事件起因：噴射機的出發

2010 年 12 月 13 日，資深新聞工作者黃哲斌在部落格發表《乘著噴射機，我離開中國時報》一文，抗議台灣業配新聞與政府置入行銷的現象，並針對政府收買媒體，利用「置入性行銷」欺瞞人民，發動網路連署串連抗議，引起各界對於政府置入性行銷的討論，而學界也發起「反收買、要新聞：傳播學界反對政府置入與業配新聞」連署，獲得 131 位教授支持。

在此之後，總統馬英九也表態，認為政府不得進行具政治目的的置入性行銷，即使要政令宣導，廣告與新聞應區分清楚，會先從政府自律著手，再研究是否修法。而行政院長吳敦義也表示未來明確區分「廣告」、「節目」與「新聞」分際，將不運用置入性行銷方式進行政府政策宣導。立法院朝野兩黨皆提出預算法修正案，希望盡快完成三讀程序，促使政府置入性行銷受到規範。記協、媒體觀察教育基金會與卓越新聞獎基金會等九大團體共同成立「反收買新聞聯盟」，敦促政府盡速修法，並建立反置入規範。

2011 年 1 月 12 日立法院三讀通過，於預算法增訂第六十二條之一，規定政府各機關暨公營事業、政府捐助成立的財團法人與轉投資事業，均禁止置入性行銷。

二、 各界回應

在黃哲斌先生發表文章之後，隨即開始反政府置入性行銷的網路連署，媒改團體也隨之響應，學界參與連署的同時，也召開了反對政府置入性行銷的記者會，而總統馬英九與行政院院長吳敦義，也針對這項問題做出回應，而朝野立委也各自提出了修法的提案建議，以下將分述各界在這段歷程當中所抱持的立場與互動的過程。

（一） 媒改團體、其他社會團體

在黃哲斌於 2011 年 12 月 16 日發表《乘著噴射機，我離開中國時報》一文之後，並開始發動網路連署活動，其主要訴求係針對目前媒體充斥的政府置入性行銷，認為政府每年耗費數以億計公帑，收買媒體從事「隱藏式的政策宣傳」，亦即「置入性行銷」，等同於利用預算，賄賂媒體換取正面曝光，同時也破壞了媒體與政府的制衡關係；而 2008 年總統大選後，馬英九總統曾簽署了「反政治性置入性行銷」承諾書，但是自上任以來，政媒金錢交易並無減少，反而越演越烈，嚴重考驗了馬英九總統的政治誠信，而置入性新聞造成台灣媒體徹底崩壞、傷害民主社會根基，因此這項活動訴求並不僅針對政府，更將訴求對象擴及至朝野政黨（黃哲斌，2010）。

而在網路連署發動之後，台灣新聞記者協會、台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社、傳播學生鬥陣等媒改團體也隨即發表聲明聲援黃哲斌反政府置入性行銷的行動，而主要的聲明也針對馬英九總統曾於 2008 年當選後，簽署「反政治置入性行銷」承諾書，但承諾並未遵守，政治置入性行銷反而變本加厲，要求馬英九總統應公開說明未能實踐承諾的理由，並下令各級政府立即停止媒體置入行銷。而目前業配新聞與政府置入性行銷對於台灣新聞媒體所造成的破壞，媒改團體認為，除了媒體企業的自我改正之外，根本解決之道仍必須由政府提出適當

之媒體政策，促進新聞媒體健全的發展環境與經濟條件，使其能夠兼顧新聞專業、記者權益與企業利潤。主管機關 NCC 與立法院應加速完成規範置入性行銷的立法，全面禁止政治置入性行銷，並管制商業置入性行銷之範圍，明文禁止新聞與兒童節目出現置入訊息，其他媒介內容之置入應以揭露出資者為原則。政府宣傳費用之上限與使用方式，應於《預算法》、《政府採購法》、《公務員服務法》、與廣告及媒體等相關法令中規範，並明文禁止政府編列置入性行銷之宣傳費用（台灣媒體觀察教育基金會，2010 年 12 月 21 日）。

自反政府置入性行銷的議題於 2010 年底開始發酵之後，朝野政黨、總統府、行政院等都先後回應關於政府置入性行銷的看法與未來的修法方向，而台灣記者協會在 2011 年 1 月 10 日時發表聲明，決定成立「反收買新聞」聯盟（簡稱：反收買聯盟），持續監督政府置入性行銷，並於修法通過後持續關注收買新聞的現象，除了相關修法需持續推動之外，媒體更應制定自律規範，承諾對公眾負責。媒體接受政府委託，凡有對價關係之廣告或宣導資訊，都應該公開揭露；平面、電子媒體應堅守新聞專業與倫理，貫徹編業分離，停止要求記者從事業配相關工作（台灣新聞記者協會，2011 年 1 月 10 日）。

（二） 政府、朝野立委

針對政府置入性行銷爭議，自事件發酵後，總統、行政院、朝野立委，以及廣電媒體主管機關 NCC 皆對此提出了回應，包括總統馬英九表示政府不得進行含有政治目的的置入性行銷，若政府有政令宣導的需要，需標明為廣告；而 NCC 則指出，在已送進行政院審議的衛星廣播電視法中，已對政府置入性行銷進行規範，而主管機關的立場是，政府可以進行宣傳，但絕不能以置入性行銷的方式進行，且要註明贊助的單位；行政院也表示，對於執政以來未解決政府置入性行銷的問題進行檢討，且要求中央及地方各部會要自我約束，並研擬規範原則；而朝

野立委也針對政府置入性行銷的規範研擬修法，初步以預算法維修法的主要目標，以下即分述政府、主管機關及朝野立委在預算法修正脈絡中的各方回應：

1. NCC：

NCC 認為規範政府需從預算法才能根本解決，政府不得進行隱性宣傳，更不得置入新聞，且進行宣傳時須揭露單位。傳播內容處處長何吉森認為，政府不能利用人民納稅進行隱性宣傳，且需明白揭露，可以買廣告製作政令宣導、或節目，與民眾面對面，隱藏式的宣傳是絕對不允許，而規範政府置入性行銷要從預算法或政府採購法才能根本解決問題，如果政府用預算法，應要求不能在一般的新聞報導中置入，不能用置入宣傳，如果利用預算做節目，要明白揭露。法律事務處處長高福堯表示，不是不能做，只要註明贊助的單位，不要隱藏，正大光明的講清楚是政府的廣告（耿豫仙，2010 年 12 月 27 日）。

2. **總統馬英九**

政府不得進行含有政治目的的置入性行銷，支持新聞與廣告應清楚區分，不能混淆，避免誤導閱聽大眾，但政府仍有進行政令宣導的需要，但應標明為廣告（王宗銘，2010 年 12 月 28 日）。

3. 行政院：對此檢討，研擬規範原則，要求中央地方各部會自我約束

行政院院長吳敦義檢討執政以來未能解決置入性行銷的問題，但認為並非限制政府與企業不得進行廣告宣傳，不論是候選人、政黨、企業或國家，宣傳是必要的手段，但是新聞與廣告之間的分際絕對要釐清，不得以置入性行銷的方式進行宣傳。（陳思穎，2010 年 12 月 28 日）。

行政院長吳敦義於 2010 年 12 月 30 日於行政院會中宣示，未來政府的政策

宣導絕對不可用購買新聞的方式進行，包括新聞報導、新聞專輯、新聞節目、跑馬訊息等都列為禁止置入的項目，並要求中央各部會及地方政府，都必須嚴格自我約束，吳敦義認為，政府有責任義務把政策內容透過各項宣導方式清楚傳達，但執行時必須嚴格區分廣告與新聞的界線，避免混淆閱聽大眾。

吳敦義並指示新聞局訂定「政府機關執行政策文宣注意事項」，在衛廣法未完成修法前，各機關都必須按照注意事項辦理。注意事項明定：為增進民眾瞭解政府重大施政議題，政府有責任也有義務把政策內容透過各項宣導方式清楚傳達，惟政府機關進行文宣規劃及執行時必須嚴格區分廣告與新聞之界線。而政策文宣規劃執行注意事項如下：

(1) 政府機關應強化新聞聯繫，即時主動回應輿情及媒體相關報導，並掌握社會脈動，妥適規劃重大施政議題，透過記者會或安排專訪、舉辦活動等，讓社會大眾充分瞭解並凝聚共識。

(2) 政府機關辦理政策宣導不得以下列置入性行銷方式進行：

A. 政府機關採購平面媒體通路不得採購新聞報導、新聞專輯、首長自我宣傳及相關業配新聞等項目。

B. 政府機關採購電子媒體通路不得採購新聞報導、新聞專輯、新聞出機、跑馬訊息、新聞節目配合等項目。

C. 政府機關政策宣傳採購，不得要求業配新聞報導。

D. 其他含有政治目的之置入性行銷。

(3) 政府機關為加強政策宣導得委託辦理行銷活動，採購媒體通路得執行廣告、夾報廣告、贊助或委託製播節目等，但應明確揭示辦理或贊助機關名稱。

(4) 政府機關應加強執行政策文宣業務人員之專業訓練及實務歷練，以提昇政策宣導之品質與效益（李雅媛，2010 年 12 月 30 日）。

4. 朝野立委

針對政府置入性行銷規範，2010 年 12 月 28 日，立法院朝野黨團達成初步共識，政府政令宣導不得以置入性行銷方式出現在新聞版面上，應明確標示「廣告」等字樣。

在 100 年度中央政府總預算案協商會議中，民主進步黨立法院黨團提案要求政府各機關政令宣導，必須與媒體「新聞」明確切割，嚴禁以「座談會」、「新聞專題」、「專題報導」等各種新聞形式呈現。此外，政府各機關應填報各項宣導、廣告等辦理情形（包括項目、金額、期間、得標或受託廠商、播出或登載處），自一百年度起則由主計處或審計部按季彙整送立法院，並上網公告。

提案還指出，各機關所進行政令宣導、廣告等，除應明示「政令宣導」或「廣告」字樣，其字樣大小比例應比照香煙警語外，也應加註辦理機關名稱（黃名璽，2010 年 12 月 28 日；邱燕玲、顏若瑾，2010 年 12 月 29 日）。

國民黨則指出，針對政府置入性行銷問題，國民黨團將提案做成總預算之主決議，宣示三項重點：第一、避免政府廣告強調個別首長；第二、政府政策性文宣應標示為廣告；第三、政府對政策宣導不得購置新聞及政治性的置入行銷。

而對於過去民進黨政府執政時期所從事的政府置入性行銷，國民黨立委林滄敏認為，「民進黨時代，為了推入聯公投，以行政資源鋪天蓋地做政治性置入性行銷，企圖洗腦國人，現在為了過去民進黨的不良行為而衍生出的後續問題，而提案實際規範」；國民黨立委張顯耀則表示，「民進黨執政時期政治性置入性行銷是全面性、無孔不入的」，2003 年至 2008 年間媒體採購預算總經費高達 27 億 8 千多萬元，張顯耀指出，「民進黨執政時期經費配置是根據「顏色」分配，顏色

越綠、批評藍的越多，補助也越多」，而現在將全面性檢討政府政治性置入性行銷，新聞和廣告必須明確切割，提出主決議後也將要求政府各部會檢討配合（陳思穎，2010 年 12 月 29 日）。

2011 年 1 月 3 日，立院朝野立委均啟動修法：國民黨立委黃義交、民進黨黨團分別提案，要求修正「預算法」以規範政治目的置入性行銷，見下表 4-6（林新輝，2011 年 1 月 4 日；邱燕玲、王貝林，2011 年 1 月 4 日；鄭閔聲，2011 年 1 月 4 日）。

表 4-4：行政院與朝野黨團分別提出之預算法修正版本

提出者	修法內容
民進黨黨團	增訂《預算法》第 62 條之 1 1. 政府執行政策宣傳預算不得以置入性行銷方式進行。 2. 政府不得進行含有政治性目的之置入性行銷。 3. 基於政策執行所為之政策宣導及廣告應採明示揭露原則，以維人民知的權利與言論自由。
國民黨立委黃義交	參酌美國制度提案，增訂《預算法》修正草案 1. 規定政府未來編列預算，以辦理宣傳、廣告或有關公共政策之評論時，應限於國家安全、災難防救、疾病防制等政令宣導事項，且須明確揭露版面係由政府所出資購買，不得有置入性行銷或隱藏式宣傳之行為。 2. 政府編列預算辦理前項宣傳、廣告或評論時，不得有強調個別機關（單位）或突顯個別公務員之貢獻、能力或重要性之情形。 3. 明確定義置入性行銷是指「政府各機關行銷或宣傳，基於有償或對價關係，於節目或新聞報導中呈現特定觀念或其相關資訊、特徵等之行為。」
行政院	規定政府有宣傳必要購買廣告，必須註明單位，且不能置入性行銷。

資料來源：本研究整理

三者在規範政府置入性行銷皆以預算法為修正基礎，而 2011 年 1 月 12 日立法院三讀通過《預算法》修正案，增列第六十二條之一，規定政府各機關以及公營事業、政府捐助基金五十％以上成立的財團法人，及政府轉投資資本五十％以上的事業，未來的政策宣導時應明確標示為廣告，而且不能用置入性行銷的方式辦理（陳文信、鄭閔聲、羅融與秦蕙媛，2011 年 1 月 13 日）。

（三） 學界

學界針對黃哲斌於網路上發表對於台灣業配新聞與政府置入性行銷的抗議，以及發動網路連署之後，學界也針對做了許多回應，包括台灣大學新聞所洪貞玲副教授，於蘋果日報發表了〈政府逼走媒體老兵〉一文，認為原先新聞所具有的獨立自主，以及監督政府的第四權功能，早已在政府、廣告主、媒體互利共生下被消解了，政府購買新聞版面，已經壟斷了公共政策的發言機會，同時也限縮了不同意見的討論空間，更影響了人民的政治決定，而目前主管機關所裁罰的目標皆為商業置入，政府置入管制已成為死角，並提出應或仿效美、加等國家做法，透過修法明文禁止各級政府不當編列購買媒體預算，才能根本解決政府置入性行銷問題（洪貞玲，2010 年 12 月 15 日）。

台灣大學新聞所教授張錦華也認為，政府政策是公共資源，並非商品，更不宜用置入性行銷的方式呈現，現在許多政府要打的廣告片面訊息，都被包裝成新聞，閱聽大眾更無法分辨，例如 ECFA、桐花季等，但現在對政府置入卻根本無法規可規範，且一百萬元以下的媒體採購案根本不需公告招標，根本無法監督。對於政府置入性行銷規範，長期面應推動立法，遏止政府購買媒體置入性行銷，禁止公務員用納稅人的錢去買媒體新聞，短期內，則希望諸如過去總統大選前曾簽字承諾反對政府新聞置入的馬英九總統、國民黨秘書長金溥聰等政府政黨高層官員具體表態，依據公務人員服務法，要求全國公務員不要再購買置入性新聞，

還給媒體界專業有尊嚴的環境（謝文華、黃以敬，2010 年 12 月 21 日）。

學界並發起「反收買、要新聞：傳播學界反對政府置入與業配新聞」連署，要求各級政府立即停止媒體置入行銷，並推動立法規範相關行為，而媒體應力求自律，徹底檢討業配新聞實務；行政院與立法院應立即籌劃新聞產業生態的改革政策與具體措施，台灣大學新聞研究所所長林麗雲也認為除了從源頭規範政府預算之外，媒體自律才是解決目前台灣新聞媒體生態的藥方（謝文華、黃維助，2010 年 12 月 27 日；蘋果日報，2010 年 12 月 27 日）。

（四） 媒體

何榮幸（2010 年 12 月 29 日）認為，政府進行隱藏式政策宣傳其來有自，民進黨政府時代，新聞局長葉國興因整合各部會置入性行銷預算而飽受抨擊，此後歷任新聞局長雖皆宣稱不做置入性行銷，但各部會仍大行其道。政府置入性行銷對於新聞專業之長期戕害，民進黨政府要負很大責任，民進黨執政時期就已承攬諸多業配新聞的媒體，當然也是整個傳播界「共犯結構」之一環。即便馬政府真要深入檢討、審慎研究，也沒有任何理由無限期延宕。即刻起應檢討預算法、政府採購法、公務人員服務法、廣告法等相關法令，並且明確承諾在明年開春後立法院新會期登場時，就比照美國以立法方式禁止政府進行隱藏式政策宣傳。否則「研議修法」也不過是執政黨另一項「損害控制」的擋箭牌罷了，各部會乃至地方政府仍可「陽奉陰違」，表面配合總統與閣揆宣示，私下仍大行置入之實。

《蘋果日報》總編輯馬維敏說，所有置入性行銷都該反對，這是最基本的新聞倫理，政府不該一邊說維護新聞自由，一方面用金錢收買新聞，所以不論政府、朝野政黨都應支持修法。聯合報系發言人項國寧說，政府重要議題需媒體版面，但內容應討論，別用混淆的形式登廣告。《中國時報》副總編輯張景為說，置入

行銷是台灣媒體整體面對的問題，立法解決不失為思考方向。《自由時報》發言人蘇宇暉說一向反對政府置入性行銷（黃揚明、蘇聖怡、毛嘉慶，2010 年 12 月 10 日）。

表 4-5：預算法修正脈絡之大事件

時間	事件
2010 年 12 月 13 日	資深新聞工作者黃哲斌在部落格發表《乘著噴射機，我離開中國時報》一文，抗議台灣業配新聞與政府置入行銷的現象。
2010 年 12 月 26 日	逾百名學者連署，抵制政府買新聞。
2010 年 12 月 27 日	馬英九總統表態，認為政府不得進行具政治目的的置入性行銷，即使要政令宣導，廣告與新聞應區分清楚，會先從政府自律著手，再研究是否修法。
2010 年 12 月 28 日	行政院長吳敦義表示未來明確區分「廣告」、「節目」與「新聞」分際，將不運用置入性行銷方式進行政府政策宣導。
2011 年 1 月 4 日	立法院朝野兩黨皆提出預算法修正案，希望在本會期截止前，朝野協商完成三讀程序。
2011 年 1 月 8 日	記協、媒體觀察教育基金會與卓越新聞獎基金會等九大團體共同成立的「反收買新聞聯盟」，敦促政府盡速修法，並建立反置入規範。
2011 年 1 月 12 日	立法院三讀通過，於預算法增訂第六十二條之一，規定政府各機關暨公營事業、政府捐助成立的財團法人與轉投資事業，均禁止置入性行銷。

資料來源：本研究整理

貳、 增訂的主導之因

從黃哲斌於網路上發表反對台灣業配新聞以及政府置入性行銷的文章，引起社會關注，到 2011 年 1 月 12 日立法院三讀通過預算法第 62 條之 1 正式規範政府置入性行銷，包括媒改團體、學界，乃至政府、朝野立委等，皆對這一連串的事件進行了不同的論述、聲明、討論，但從他們的發言，以及前面的分析可以觀察到，政府置入性行銷的爭議早在 2003 年，甚至更早已前就被拿出來討論了，

而從引起爭議（或許應該說「重新」引起爭議）至修法完成，其實並不到一個月的時間，而各界對於政府置入性行銷的回應其實幾乎皆朝同一個方向，即是杜絕政府置入性行銷，立即修法規範，而以下將從三個角度來探討，預算法修正的主導因素。

一、 政治因素：2008 年的承諾、連署行動主要策略

2008 年總統大選期間，台灣新聞記者協會推動「總統候選人簽署反對置入式行銷」網路連署運動，並要求總統候選人公開表態，簽署承諾當選後不再編列任何預算進行置入式行銷於新聞節目與新聞報導內，並加速國內相關法令之修訂，以杜絕任何形式之新聞造假與媒體言論控制（台灣新聞記者協會，2008 年 3 月 7 日）。

國民黨總統副總統候選人馬英九與蕭萬長，則是在當選後正式函覆簽署承諾：「馬英九、蕭萬長於就職總統、副總統後，將責成行政院落實該項政見，也歡迎媒體朋友與社會各界一起監督政府，為改善媒體環境一起努力」（台灣新聞記者協會，2008 年 4 月 23 日）。

關於政府置入性行銷的議題，國民黨總統副總統候選人馬英九與蕭萬長已在 2007 年 12 月 10 日發表「新世紀台灣人權宣言」，在宣言主張第一項，馬蕭承諾：「政府不得進行含有政治目的的置入性行銷；不得從事含有政治目的的政令宣導；政府廣告預算應建立公平合理的分配機制，不得偏好具有特定政治立場媒體，徹底落實黨政軍退出媒體」（馬英九、蕭萬長，2007 年 12 月 10 日）。

但是馬英九政府上任至 2010 年年底，大約兩年的時間，卻仍然沒有落實這項承諾，政府置入性行銷反而更加氾濫，而在 2010 年底的爭議一始，媒改團體即提出要求馬英九政府應向社會道歉，公開說明未能實踐承諾的理由。而行政院

院長吳敦義也對於未能解決政府置入性行銷的問題表示檢討。

2010 年年底，黃哲斌在辭去中國時報一職後，於部落格發表了《乘著噴射機，我離開中國時報》一文，抗議目前台灣業配新聞與政府置入的媒體環境，並開始著手計畫推動反政府置入性行銷的連署活動，但是從文章中可以觀察到，他認為目前正在侵蝕台灣新聞媒體環境的，除了政府置入性行銷之外，來自商業或其他利益團體的業配新聞，對於台灣新聞媒體的專業倫理與產業生態的破壞性，並不亞於政府置入性行銷，但是當他開始進行活動時，即採定了一個明確的策略，就是僅以反對政府置入性行銷為主要的訴求目標，因為置入性行銷其實有很多種面貌，但是網路連署行動當時僅針對「新聞」的置入性行銷，因為新聞的置入性行銷對於媒體專業倫理的破壞最大，而新聞置入性行銷的財源又來自於民間企業團體與政府，但是政府在新聞置入性行銷並不牽涉到法律的層次，而是倫理的層次。

與商業置入不同的是，政府在進行置入性行銷時，事實上是涉及到公共利益的問題，因為政府所運用的預算，事實上是來自於人民的納稅，但是政府卻運用人民的納稅，將所欲推廣的政策或政績，以購買新聞時段、版面，用置入的方式將訊息隱藏在新聞當中，除了讓新聞原有的自主性喪失之外，人民也失去了對於公共議題思辨的空間。

> 我一開始就鎖定這一塊，……，我想這也是那時候容易被很多人接受、理解的關鍵，納稅人的錢不是用來買新聞偽裝成文宣的，一開始定的定調就是政府不應該掏民眾的口袋去洗民眾的腦袋，那這樣的訴求其實相對來講比（反對）企業買新聞更容易被理解跟接受（黃哲斌，訪談資料，2011 年 10 月 7 日）。

政府置入性行銷，它牽涉到公共利益的問題，因為他等於是說他用納稅人的錢來收買媒體，而且他又牽涉到政治人物誠信的問題（黃哲斌，訪談資料，2011 年 10 月 7 日）。

這個議題已經成熟發酵了，當然政府首當其衝，被認為說你就是花錢在買新聞，因為政府是一個最大的目標，其實商業性的置入性行銷還是存在，而且是更誇張更多的，但是商業因為它是目標是分散的，……，大家力量集中去打政府，那政府也就知道說，這個也凹不過去了，因為它是最大的買家嘛，事實俱在（邱家宜，訪談資料，2011 年 10 月 18 日）。

2008 年台灣記者協會請馬英九政府簽署的承諾書，雖然在當時並沒有太大的影響力與約束力，導致馬英九政府上任之後仍然繼續進行政府置入性行銷，才有這個連署活動的發生，但是當時 2008 年要求簽署承諾書的行動，到現在卻成為了最具有約束力的證明，而當這項證明提出時，再加上社會輿論的影響，政府就不得不對當初這項承諾回應，因為這已牽涉到了政治人物誠信的問題。

那件事情（2008 承諾書）在那個時間點上看起來沒有太大的影響，可是那件事情放到了去年底，他卻是一個很關鍵的因素，因為等於是說我要論述的事情，有了一個白紙黑字的對照（黃哲斌，訪談資料，2011 年 10 月 7 日）。

會通過的原因應該是馬英九他們那邊覺得這個問題會成為一直被批評的焦點，……，沒有因為承諾而置入性行銷越來越少，反而更多更無孔不入（莊豐嘉，訪談資料，2011 年 10 月 12 日）。

二、 長期累積的社會能量

從前面的分析中可以明顯瞭解到，政府利用置入性行銷的方式，將所欲推行的政策或政績進行宣傳，甚至購買新聞版面置入，所引發的爭議並非是從 2010 年底才開始，而黃哲斌於網路上發動討論的議題與連署會發酵得如此快速，引發社會輿論，以及蔓延至政府與立法機關進行檢討與修法，其實是長期累積的社會能量，促使政府置入性行銷快速成為政府應立即改善的問題。

在 2003 年以前，置入性行銷以其實就已經用新聞的形式包裝，例如前面第一節所提到的，政府的政策或是想要傳達給人民的政績、宣傳，包裝為新聞的方式其實並非一朝一夕，但當時不一定用對價的方式進行，而是以直接下達指示，要求媒體配合。

> 工商記者就是一種用新聞來包裝的形式，來源有來自各種的管道，像電視台以前也有一些像省政信箱或是說跟政府有關的，也會用新聞處理，但是在以前戒嚴時代，可能就沒有這麼多市場的費用的談判，是一種直接指令的下達，電視台就會來作（林照真，訪談資料，2011 年 9 月 9 日）。

（一） 媒體體制的矛盾與衝撞

在 2003 年當時新聞局統包案的爭議時，各界對於政府於新聞進行置入性行銷的看法，在產、官、學之間其實都存有許多拉扯，當時的政府其實並不覺得政府於新聞進行政策的置入性行銷會成為很大的問題，政府運用媒體進行政策的宣傳是十分正常的行為，且認為可以運用金錢就能買到一個很有效果的宣傳工具，而學界則是對此一面倒地反對，認為政府已經嚴重侵害了新聞自主，甚至人民會在不知不覺的情況下，失去對政策進行討論的空間。但是在媒體界卻對於置入與

否有許多的拉扯

許多媒體人在體制內衝撞，或是在離開之後發出聲音，比如說林照真在天下雜誌的一個報導，其實就是第一次一個比較公開性的去檢視這個問題，除此之外，包括朱淑娟，很早以前就在部落格談過關於勞委會置入的事件（黃哲斌，訪談資料，2011 年 10 月 7 日）。

而從台灣整個媒體產業的環境來觀察，雖然這個問題是處在矛盾中被討論著，在理智與新聞倫理上認為，新聞不得被收買、新聞是擁有獨立自主的事業，但是在實務界中，卻不斷地沈淪，率先沈淪的是電視台，而原先將置入新聞排在較後面版面（文藝、消費生活版）的報紙，也逐漸將版次推進，許多公共性的議題越來越多是政府所置入的新聞，媒體體制內部的矛盾並未解決，情況反而越來越惡劣；而另外一項結構上的因素是業採合一的制度，一開始的業配是由業務部拉進來，再要求記者去跑新聞，但是到後來許多媒體直接要求新聞記者去拉廣告，而內部的矛盾就越來越深，而新聞記者在心理與現實的拉扯下，一種是繼續待在媒體生存，另一種則是離開媒體。

（二） 各方論述的累積

在反對政府置入行銷的議題上，其實長期以來，媒改團體都不斷地要求兩黨執政者不應進行置入性行銷，除了要求簽署承諾書之外，也持續關注政府進行置入性行銷的情況，並提出監督的意見，例如像第一節所提到的衛廣法修正草案，媒改團體即針對條文當中規範新聞報導與兒童節目不得進行置入性行銷一事進行抨擊，認為應將新聞報導擴展至新聞類型節目，例如時事、談話性節目等，像這樣針對規範政府置入性行銷的論述，其實已經成為累積的能量。

起義會成功並不是少數人的原因，是因為其他的因素已足夠成熟發酵，……，從以前開始討論置入性行銷，慢慢地讓社會認識，接著在一次又一次的事件當中不斷去論述它，慢慢地讓越多人知道，雖然不是一次就有結果，但是當中匯集的能量並沒有消失，它可能是儲存在我們社會裡的某些位置（邱家宜，訪談資料，2011 年 10 月 18 日）。

因為有前面許多爭議事件中，許多論述的累積，讓政府置入性行銷這件事情被社會知道它不可行的意義在哪裡，即使仍然不知道政府為何不可以在新聞當中置入，或是已經知道有這樣情況，卻沒有想到情況會如此嚴重的閱聽眾，在知道目前的真實情況後，會對於這樣的反差有比較大的情緒。

我的部落格反應裡面，很多人並不知道他每天看的報導其實是被收買的，當有人去把它先掀開之後，原本就知道的人會覺得原來這麼惡劣，或是原來是這麼操作的，……，這件事情它已經爛到一個程度了，會讓人覺得很驚訝而且覺得不可思議，這個也造成那時候在網路上的那種民間的情緒（黃哲斌，訪談資料，2011 年 10 月 7 日）。

而預算法修正的的成功，並非是一個單一的事件，或許黃哲斌的發聲，以及其所推動的網路連署，最終有可能像其他的社會運動一樣一閃而逝，根本無法激起社會議論以及形成媒體議題，甚至政府根本不會理會這項議題，但是社會其實有一個基盤，在對於一些進步性的議題上，已經有所累積並建立基礎，當有一個議題可以含涉很多的面向的時候，就可以形成一個結盟，而這個結盟也不是從零開始的，而是從前人累積的能量上出發。

雖然不算是很高的高峰，但你可能站在一個小山丘上，所以你一喊

很多人都可以聽到，……，有時候社會動員的力量就是臨時性的、短暫性的，那你就是不斷地去滾動他，然後看下一波是什麼議題，又可以把大家匯集起來（邱家宜，訪談資料，2011 年 10 月 18 日）。

（三） 體制內成員的反擊與時機的成熟

而黃哲斌的發聲會讓政府置入性行銷的議題重新發酵，並且能見度提高的原因，除了前面所提到的兩個因素之外，另外一個因素則是他是一個處於主流媒體的記者，而非一個傳統媒改團體的成員，即使台灣記者協會也是媒體記者組織，但是仍然具有媒改團體的色彩，而減少了議題的衝擊性。

因為前面的累積，這個社會已經慢慢知道什麼是置入性行銷，或對置入性行銷有一定的了解，加上有這樣比較大的事件出來之後，他更容易捲起整個社會的反應，所以在這個過程當中，民眾也開始表達不滿（管中祥，訪談資料，2011 年 9 月 13 日）。

而媒體的反應，例如蘋果日報或是自由時報也提出對於政府置入性行銷的不滿，或許媒體本身有其政治立場或政治目的，但仍然可以運用媒體的力量去塑造議題、形成輿論壓力，再加上其他 NGO 聯盟的壓力，成為了一個長期累積，但是卻是一個瞬間強大的社會衝擊力，而執政者在面臨這樣的情形有所警覺，才有對於政府置入性行銷問題的回應與處理。

我就把我辭職的這個事件，以新聞角度來講就當成一個新聞事件的爆點，可以說我是扒糞者，用這個事件來論述我要講的東西，那當然今天如果只是一個消費者團體，或是媒改團體，他可能就不會有這麼大的一個反應的力道，那這個也是事實（黃哲斌，訪談資料，2011 年 10 月

7 日）。

另外一點是，黃哲斌是具有網路傳播優勢位置的新聞媒體工作者，曾經任職於中時電子報的他，對於網路社群媒體的運用及優勢位置，成為了號召行動的基底。另外，當時的客觀環境，並沒有其他的利益團體或是其他的客觀環境因素去阻擋這件事情的發酵，所有的論述都是集中攻擊政府，除了新聞倫理層次的捍衛之外，政治人物的誠信也是造成政府不得不回應問題的原因。

如果今天只是一個在網路傳播社群沒有像他那麼有相對優勢的人，可能也不至於，可能這個點火也不見得會成功，一方面他有這個能量，另一方面它這個點火的溫度又夠，所以他才會引一個連鎖反應（邱家宜，訪談資料，2011 年 10 月 18 日）。

三、 時機的成熟與網路環境

由前面論述的一些遠因與近因，包括許多關於政府置入性行銷的爭議事件、各界有心修法卻未能實踐，以及其他長期累積的社會能量，甚至是網路環境的成熟，造成了黃哲斌順利成為一個點火者，而黃哲斌運用他在網路媒體上的優勢，以及網路可迅速擴散的性質，使得這一項運動得以迅速發展，並引起各界關注與回應。

在工具的脈絡來講，「網路」在這件事情的推波助瀾下，也發揮了很大的效果，這點絕對是無庸置疑的，我常常講說如果這件事情發生在十年前，其實我辭職了五次、十次都不會有用（黃哲斌，訪談資料，2011 年 10 月 7 日）。

雖然近年來很多人會將社會運動與網路放在一起討論，但是在這項議題上面，過去社會團體並沒有太多的行動是透過網路形成如此巨大的壓力，但是社會動員的成功，其實有一部分的原因是跟媒體的擴散效果有關，並非所有的社會議題都能夠在媒體上成功的擴散，雖然無法完全將反政府置入性行銷連署行動的成功歸因於網路的擴散效應，但是在這樣的時空環境，在工具的使用上，網路的確是其中一個因素之一。

> 黃哲斌其實是透過網路來動員，所以相對之下執政者他會感受到一個更普遍的社會壓力，但是是不是它有多大的效力，雖然是有一定的效力，但我不能回答它有多大的效力（管中祥，訪談資料，2011 年 9 月 13 日）。

> 其實黃哲斌並不是唯一一個因為置入性行銷而對媒體環境失望而離開的人，但是他的離開，他採取的媒體策略，使得他的離開的動作在網路上引起迴響是最明顯的，從網路在擴散到主流媒體，然後再到學界（邱家宜，訪談資料，2011 年 10 月 18 日）。

參、 真的解決政府置入性行銷了嗎？

在預算法通過之後，各界仍然對於目前的規範仍有所質疑，認為仍有許多空間仍未受到規範，甚至是執行上的困難，以下將對目前為止可觀察到的執行現象，以及現行法規的不足進行討論。

一、 目前執行的情況

以下將針對電子媒體與平面媒體分述目前可觀察到的執行情況，以及透過訪

談得知目前其他存在於法律邊緣的公關活動。

（一） 電子媒體

目前電視新聞的部分被認為是大幅減少，因為廣電媒體是否有商業置入性行銷的行為，仍然受到 NCC 的監看，而政府置入的部分，由於目前預算法第 62 條之 1 已經明訂規範政府不得進行置入性行銷，且若進行政令宣導需明確標示贊助單位，因為已入法的規範公務人員，因此公務人員並不會冒險去進行新聞的置入性行銷。

> 如果用置入的話，因為預算法規定在那裡，如果公務人員違法的話，會有公務人員懲戒法，行政的責任問題，會被送到公務人員懲戒委員會，會被記過，甚至於監察院、審計部可以去調查，所以我認為新聞的置入的那一塊是不敢的（何吉森，訪談資料，2011 年 9 月 15 日）。

換言之，預算法規定的是公務人員，因此公務人員在採購時也會注意不碰觸法令的禁忌，而廣電媒體的部分，雖然尚未有正式的法令規範政府置入性行銷，但是廣電媒體的主管機關 NCC 仍持監看關於新聞置入性行銷的違例，而廣電媒體也會有換照跟評鑑的壓力，而不敢貿然公開的進行政府置入性行銷。

> 電視除了去執行廣告購買的公務人員受預算法的規範之外，電視台也受 NCC 的規範，等於多一個壓力在那，因為 NCC 他不斷地在 watch 這些表現，那電視台我覺得有比較收斂是因為，他們還有一些換照跟評鑑的問題，當然多一雙眼睛在審視他們的適法性（邱家宜，訪談資料，2011 年 10 月 18 日）。

但是目前仍有些看起來疑似是政府置入的新聞，但因為目前預算法並沒有施行細則與判斷標準，因此無法判是否為政府置入或是單純的新聞報導。

> 可是地方政府好像比較沒有受到預算法的規範，地方政府的節慶活動，你在電視上看，無從判斷，不敢百分之百去確認那是不是置入，可是一個地方的節慶活動突然間花很大篇幅去介紹，而且訪問首長，是很有嫌疑的（邱家宜，訪談資料，2011 年 10 月 18 日）。

（二） 平面媒體：以「廣編特輯」為名的各類報導

根據台灣趨勢研究的「政府新聞置入之標示民調報告」結果顯示，經過交叉比對，只有 5.4%民眾知道「廣編特輯」是廣告。台灣媒體觀察教育基金會董事長管中祥對此表示，《預算法》修正後的政策宣導絕大多數仍未用「廣告」明稱，而是廣編特輯、專題等方式，除了有違法之虞，亦顯示法律仍有所疏漏，因此民間團體提出修法建議（目擊者，2011）。

台灣媒體觀察教育基金會觀察在預算法修正通過之後，政府於平面媒體執行的情形，政府標案部份，由於《預算法》第 62 之 1 條實行後，政府各部會雖並無一如先前將新聞置入則數的要件納入招標文件中，但是政府進行新聞收買則轉變為類似新聞呈現形式的「廣編特輯」、「專輯」方式進行呈現，例如 2011 年 2 月，交通部觀光局為宣傳台灣燈會，總共刊出六則廣告，其刊出方式仍以新聞報導的方式刊出，名稱上則冠以「廣編專輯」。而聯合報同樣也刊出介紹台灣燈會的「專輯」而並未標明出資者；而其他以新聞報導方式進行的專題，有些雖有標示出資者，但卻以非常隱蔽的方式隱藏在報導、內文與圖片之中（台灣媒體觀察教育基金會，2011）。

財團法人新聞公害防治基金會 2011 年 3 月份發表觀察報告指出，儘管今年 1 月政府通過施行預算法增訂第六十二條之一，當中規定「政府機關編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行」，但媒體泰半未能遵守，仍多以「專輯」、「廣編」、「特輯」或「企劃」為之，亦未按「XXX（機關名稱）付費廣告」方式刊出。以三月而言，五家主要日晚報（自由時報、蘋果日報、聯合報、中國時報及聯合晚報）「未符法規廣告規定」，便達 22 則，勉強符合上述法律規定者為 24 則（呂一銘，2011 年 4 月 27 日）。

而在預算法第 62 條之 1 修正之後，審計部已查出第一波違反預算法規定的政府政策置入行銷案，共計有三十四件，違規政府單位包括新聞局、衛生署、國貿局與勞委會、客委會、農委會，還包括幾個地方政府等單位，其中，勞委會一系列有關「個案勞動故事」的行銷案，合計十五案（今年四月二十九日至五月三十一日於同一平面媒體刊登），雖然標明勞委會及「企劃製作」字樣，但因沒有明確標示「廣告」二字，遭審計部認定違反預算法規定（羅添斌、陳慧萍、廖千瑩、黃維助，2011 年 11 月 24 日），而違反明確標示「廣告」規範的政策行銷案，多發生於平面媒體，且多半以廣編特輯、專輯、特輯、企劃製作或專題等用語代替廣告二字。

廣編稿是一個遊走在法律邊緣的字眼，預算法第 62 條之 1 規定政府宣傳需標示「廣告」揭露，但是「廣編特輯」、「專輯」、「企畫」等詞彙，在一般人的認知裡會認為是廣告嗎？由前面的民調可以發現，多數民眾對於廣編特輯的定義仍然模糊，甚至不知情。會造成這樣的現象，代表預算法第 62 條之 1 中，並未對於「廣告」一詞有明確的定義跟標示的規範，但是規定標示的字樣與字體大小、位置等，都還算是技術性的問題，因為只要日後進行修法明確規定即可落實。但

是預算法規定需標示「廣告」，反而成為政府於平面媒體進行政令宣導時，只要標示「廣告」、「廣編特輯」，即可進行宣傳的合法性工具。

> 應該有些部會在繼續做，但不敢明目張膽，他就用廣告的名義登就好了，他繼續可以花錢，他只要著明是廣編特輯，對政府來說，錢是照樣花，但就註明是廣編特輯，這是一個公開揭示這個廣告（莊豐嘉，訪談資料，2011 年 10 月 12 日）。

> 平面媒體基本上，除了公務人員的自我節制之外，公務人員不想也不敢違法之外，其實沒有什麼其他的牽制，今天如果可以做得更像新聞，也不違反預算法，他一定會這樣做，只要是他的客戶能夠更滿意，他的客戶又不違法，我覺得他們一定會想盡辦法這樣做（邱家宜，訪談資料，2011 年 10 月 18 日）。

（三） 遊走在邊緣的公關活動

在預算法修法通過半年以上之後，財團法人新聞公害防治基金會 2011 年 9 月的觀察報告指出，政商媒不同類型的組合，例如由媒體主辦，政府相關單位或廠商配合的業務性質的活動，類似這種複合型的置入性行銷充斥，已使媒體淪為業務掛帥；而預算法自今年增訂第六十二條之一後，反成了促銷政府廣告的法律工具（呂一銘，2011 年 11 月 4 日）。

雖然預算法修正之後，政府置入由源頭端受到了規範，但是並不代表媒體完全失去政府在置入性行銷的財源，反而用另外一種方式進行，例如遊走在邊緣的公關活動，與不具對價關係的「置入性行銷」。

正在進行修法的衛星廣播電視法草案中對於置入性行銷的定義為：「指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳，基於有償或對價關係，於節目中呈現特定觀念、商品、商標、服務或其相關資訊、特徵等之行為」，代表置入性行銷是有償或是具有對價關係的，而預算法當中明訂政府在進行政令宣導時，不得進行置入性行銷，但是媒體在參與政府宣傳的標案時，仍可以以「提供服務」的方式，也就是免費進行置入，但不具對價關係，也就是說，因為目前尚無法令規範媒體不得接受政府置入性行銷，因此媒體會主動提供「服務」，且並非政府主動要求進行，因此政府方面不受任何法律約束與責任承擔。

他可以用其他的方式，我沒有說我要請你置入在你的新聞裡面，但是他整個 package 裡面，媒體可能會主動提供這些服務，但是只要沒有對價關係，就是說我沒有付錢給你要做置入，那我就沒有責任，置入性行銷實際上還是會用各種變體方式出現（邱家宜，訪談資料，2011 年 10 月 18 日）。

目前由於法令的規範，直接的要求新聞置入是違法的，但是媒體仍然需要財源，而政府也仍然需要媒體這個宣傳平台，媒體除了一般的政府廣告之外，也接受政府委託的活動，建立起更長久的合作關係，例如政府提出標案，委託媒體舉辦宣傳活動，標案中包括食宿、交通費用等，由媒體召集其他媒體同業來參加活動，但是請媒體來參加活動，並沒有要求媒體一定要報導活動，或是要求媒體怎麼報導，因此並沒有對價關係，也沒有置入性行銷的嫌疑，卻仍然達到影響媒體的報導策略。

因為公關公司不一定喊得動媒體，但是媒體有媒體人的圈圈，縣政府提出標案，宣傳費用，裡面包括住宿、交通費用等等，像贈品一樣，

但你要幫我找媒體來，反正就透過你媒體的網絡去找，那我今天找中天，民視找三立，他們都有不同的網絡，然後來五次，那每個媒體就會報導，他現在用這種方式，一樣達到宣傳效果（莊豐嘉，訪談資料，2011 年 10 月 12 日）。

這樣的公關活動，由政府標案所釋出的預算，並不是以「廣告」或是「置入性行銷」的名義，而是「活動」的費用，但是這當中微妙的是，承接的媒體或是參與的媒體，會不報導嗎？

我找了 1、20 家來，只要 6、7 家有報導效果就達到了，各種媒體類型都有，而且不是置入性行銷，就是請媒體來辦一個活動而已，你們只是來參訪，主辦單位沒有要求要報導，可是我拿到兩百萬的費用，我不報導才怪（莊豐嘉，訪談資料，2011 年 10 月 12 日）。

但是這仍然是收買媒體的一種方式，甚至在法律的邊緣下，合作的關係反而更為長久，而參加活動的媒體基於利益（或許是可以得到下一次承辦活動的機會、人情的壓力等），不會將參訪活動新聞稿的主辦單位寫得不好，而這樣的形式，並不一定是由政府單方面策劃提出，因為媒體也需要財源，失去了政府置入性行銷，就得要從別的方式拓展財源，而這樣的形式就不算是收買媒體了嗎？而政府宣傳的目的僅要求效果良好，而宣傳的方式也並不僅限於置入性行銷，若有其他良好也不違法的宣傳工具，仍然會採用。

這已經不是置入性行銷，可是他有沒有達到媒體宣傳的效果？他還是收買媒體，……，他只是辦參訪活動而已，只是都找媒體去，而且因為之前置入性行銷的經驗，所以很多記者連攝影機都帶去了，今天這一

家主辦，之後換另一家主辦，互相幫忙，如果政府懂得利用這樣的網絡，就可以發揮他的效果，所以對政府來講，不是一定要用置入性行銷，因為重點是效果好不好，之前置入性行銷比原來的廣告好，但現在置入被規範不可以，那他又會想出另外一個方法來（莊豐嘉，訪談資料，2011年10月12日）。

二、 法規的簡陋與不足

預算法第 62 條之 1 修法通過之後，由於過程十分倉促，仍然留有許多可修法的空間以及執行上的困難，而當中最主要的疑慮則在於，目前規範的對象為政府及公營事業、政府股份佔 50%以上之事業，但是各界提出的疑慮在於，50%以下的事業就可以不受到規範嗎？另外，要求未來進行政策宣導，須清楚標示廣告，但是這樣的規範思維僅停留在平面媒體，卻抵觸了廣電媒體要求廣告與節目內容須分開的原則，以下即針對這兩項不足進行分析。

（一） 白手套疑慮

2011 年 1 月 12 日，立法院三讀通過的預算法第 62 條之 1 條，明訂「基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金百分之五十以上成立之財團法人及政府轉投資資本百分之五十以上事業，編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行」，而受到限制的對象除了政府、公營事業，還包括了政府捐助基金百分之五十以上之財團法人及政府轉投資資本百分之五十以上事業，而在國營事業管理法第3條即定義了國營事業的範圍，包括一、政府獨資經營者、二、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者、三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。因此預算法將受限制的對象訂為百分之五十的邏輯並不奇怪，但是置入性行銷的樣貌其實有很多種不同的

形式，而執行的機關更不限定於政府，但並不能保證政府投資百分之五十以下的事業單位所執行的置入並不代表政府的意識。

現在的政府形態已經有很大的改變，政府有很多的類民間基金會的部門，政府佔的股份都不會超過 50%，例如爭議很大的國光石化是中油，屬於國營事業，那這也不到 50%，很顯然的這是用民間的一些形態，或是民間的包裝，讓政府的置入性行銷是可以延續的，所以我認為其實是沒有什麼誠意去禁止這個置入性行銷，同時它也留下了很大的模糊空間（管中祥，訪談資料，2011 年 9 月 13 日）。

但是這些都只是「疑慮」，仍不代表事實，但仍舊可以從這方面來探討，如何進一步修法得不至於太過限縮，但又不失嚴謹。

從監理機關的角度來看，執行規範是要依法行政，但是台灣媒體觀察教育基金會與台灣新聞記者協會聯合提出了修正《預算法》中政府相關基金會持股百分之五十才受《預算法》規範之規定，並規範政府廣告在平面、電視與網路露出之字級大小與位置之規範。

我們現在是講要依法行政，那預算法第 62 條之 1 他規範的範圍，就是不在這範圍（50%以下）之內，但是這部分的民股還超過了 50%，就表示他不是我們定義的國營事業，但是當初朝野立委會訂出那樣的比例，也就是經過折衷，總要定一個標準，雖然仍然會有人有疑慮，但是民間股份仍然會想要獲利，當然是會想要做廣告，那如果在一般節目置入是合法的，那為什麼不能做（何吉森，訪談資料，2011 年 9 月 15 日）。

在媒觀與記協所提出的〈預算法修正案條文對照表〉中，對於目前持股百分之五十的規定，他們的看法是修正為：「基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金所成立之財團法人及政府轉投資之事業，編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行」（台灣媒體觀察教育基金會、台灣新聞記者協會，2011），將限制範圍擴大至全部含有政府持股的事業，但是本研究認為，這樣的修法方向，僅能解決資訊揭露的部分，因為政府持股佔百分之五十的事業，事實上仍屬於民營企業的範疇，但在資訊揭露的部分，在前面的法規探討中，對於贊助單位的揭露，其實不管是政府或是商業，皆有揭露的義務，這一方面是無庸置疑的。

> 政府編列預算，我當然可以去做宣導，我買廣告、贊助，只要我揭露，讓民眾知道我不是隱瞞的，這當然可以啊，但當然新聞這一塊是禁忌，不能碰（何吉森，訪談資料，2011 年 9 月 15 日）。

（二） 標示「廣告」的矛盾

預算法第 62 條之 1 規定政府在進行政令宣導時應標示「廣告」，但是這樣規定是從規範平面媒體的角度出發的，於平面媒體揭露廣告只要明確標示「廣告」即可分辨，且平面媒體目前並不受到內容的規範。但是在廣電媒體標示「廣告」卻會與廣電三法有所抵觸。目前廣電三法對於廣告的規範，例如節目與廣告應區分原則（廣播電視法第 33 條第 1 項前段、有線廣播電視法第 42 條第 1 項、衛星廣播電視法第 19 條第 1 項），以及廣告時間限制（衛星廣播電視法第 23 條第 1 項、有線廣播電視法第 45 條第 2 項、廣播電視法第 31 條）。

但是目前預算法第 62 條之 1 規定，政府編列預算從事政府宣導，除須揭露

贊助單位之外，還需要標示「廣告」二字，但是政府政令宣導的形式有很多種，除了一般的插播式廣告之外，也有可能贊助節目，然而根據預算法第 62 條之 1 規定需標示「廣告」，根據廣電三法規定廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一，那這樣的贊助節目若標示廣告，就有廣告超秒的問題，反而使執法單位、政府與媒體陷入兩難的情境。

他可能是 30 分鐘或兩個小時裡面的一個單元，大概 15 分鐘、20 分鐘，都在介紹政策，例如東森財經台有一個「文創台灣」，就是文建會、新聞局跟研考會，他們委託製作約一小時的節目，但事實上他是政府的經費去委託製作的，而且他有揭露，但是也是在做政令宣傳，宣傳文建會的一些政績，跟介紹台灣文創產業（何吉森，訪談資料，2011 年 9 月 15 日）。

又，以廣播電台為例，NCC 傳播內容處處長何吉森舉了一個例子：

客委會補助寶島客家廣播電台，進行客委會的客家築夢計畫，90 分鐘的節目介紹計畫得獎人與心路歷程，但事實上這是政令宣導，雖然主持人最後有用口白說這個節目是客委會策劃的節目，他有揭露機關，但是他沒有講「廣告」，那這樣怎麼辦，他講不講「廣告」都有問題，他不講廣告會違反預算法 62 條之 1，他講廣告會違反廣電法，會罰他廣告超秒，兩個小時只能播 20 分鐘，結果他 90 分鐘都在廣告，那 90 分鐘你認為那是廣告嗎（何吉森，訪談資料，2011 年 9 月 15 日）？

從以上的分析與案例可以發現到，針對於廣電媒體的廣告規範，事實上較針對於商業性的廣告管理，而從政府的角度來說，目前的規範是將政令宣導限縮在

插播式的廣告，否則就會違反廣電三法與預算法，但是政令宣導與一般商業廣告宣傳的性質有所不同，一些政策可能無法在插播式廣告的 30 秒、1 分鐘內闡明，而需要透過較長時段的節目進行論述，依目前正在進行修法的衛星廣播電視法草案，政府在有揭露的情況下，得以出資、製作、贊助或補助節目，因此預算法要求標明「廣告」，反而限縮了政令宣導方式的多元，除了規範出資、製作、贊助或補助節目揭露形式之外，又或者直接標明「政令宣導」讓民眾知曉節目來源與性質，或許是另一種解套的方式。

肆、 未來規範政府置入性行銷的新方向：以他國經驗為例

目前針對於政府置入性行銷的規範已有預算法第 62 條之 1，以及正在修法的衛星廣播電視法修正草案， 預算法的修法概念來自於美國的《綜合撥款法》，而衛星廣播電視法修正草案則多參酌歐盟指令，英國則對於政府宣傳有明確的界線與定義，因此以下針對美國、歐盟與英國三個對於置入性行銷與政府宣傳的規範進行討論，並由他山之石參考台灣未來對於政府置入性行銷與政府宣傳的規範方向。

一、 美國

美國媒體產業環境屬於自由市場機制，管制廣電媒體的主要法規為《1934 傳播法》(Communications Act of 1934)，1996 年因應數位匯流，制定《1996 通訊傳播法》(Telecommunications Act of 1996)。而美國現行關於置入性行銷之規範主要見於《1934 傳播法》第 317、507、508 條，以及聯邦通訊傳播委員會(Federal Communication Commission, FCC) 依此法定立之行政規則；而關於政府宣傳的界線規範，除了《1934 傳播法》之外，《2005 廣播真實法案》(Truthi n Broadcasting

Act of 2005) 明定揭露政府為消息來源之義務。另外，美國《綜合撥款法》（Consolidated AppropriationsAct）亦針對政府宣傳之原則與標準，要求美國政府必須經國會授權才得以進行宣傳，但不得進行隱藏式宣傳、自我宣傳或純政治目的之宣傳。（廖淑君，2005；張錦華、林麗雲、洪貞玲、王泰俐，2011）。

（一） 一般置入性行銷規範

美國對於以置入性行銷的方式進行宣傳的手法稱為 Payola 或 Plugola，Payola 係指支付價金或相當之對價換取商品、服務或品牌於節目中曝光的機會，但卻未告知觀眾這些商品、服務或品牌係由廣告主付費才得以曝光，除了未有收取任何價金或相當之對價之外，Plugola 與 Payola 在概念上很相似，乃是指負責編輯、企劃或製作節目的人於節目中推薦或播出與其有財務上之利害關係者的產品、服務或品牌等，但卻未將其和該廣告主有財務上的利害關係向閱聽人揭露（廖淑君，2005）。

關於 Payola 的規範， 1927 年廣播法(Radio Act of 1927)第 19 條即有規定若廣播電視台所播出的節目直接或間接地自任何個人、組織、公司或法人收受金錢、服務、或其它有價值的報酬(consideration)時，廣播電視台須於該節目播出時進行適當的資訊揭露，告知閱聽人該節目有收受來自以上管道的對價。後來 1934 年通訊傳播法(Communication Act 1934)取代了 1927 年廣播法，這項要求資訊揭露的規定亦被納入該法規中，即 47 U.S.C. §317，此舉並未引發國會的任何爭議。1940 年代時，FCC 將此一規定擴及適用於電視媒體（廖淑君，2005）。

現行關於置入性行銷之規範原則重點為：一、資訊揭露；二、告知義務；三、公告贊助（蘇蘅、陳炳宏、張卿卿、陳憶寧，2007），分述如下：

1. 資訊揭露：47 U.S.C. §317

按 47 U.S.C. §317 之規定，若廣電媒體所播出的節目內容有直接或間接的金錢、服務或其他對價關係，均須揭露，標示由任何個人、組織（機關、機構）、企業或法人贊助播出，而所謂的服務或其它對價關係並不得包括任何有名無實或不收費的服務或內容，除非是合理為了節目內容需要，而出現在電視上的人物、產品、服務、商標跟品牌（張錦華等人，2011）。另外，廣電媒體需盡合理的努力去向其員工或其他與廣播電視節目有直接關聯之人求取此類資訊以利其為適當的資訊揭露，而此項的立法精神在於保護公眾知的權利（廖淑君，2005；林秋妙，2010）。

2. 告知的義務：47 U.S.C. §507、508

47 U.S.C. §508 則規定廣電媒體之員工、節目製作人或企劃人、或節目供應商有義務告知廣電媒體業者其有間接或直接地收受第三人所提供的金錢、服務、或其它有價值的報酬等，以作為該人之商品、服務、品牌或服務標章於其所製作的節目中曝光的對價。如果廣電媒體違反上列之規定，未為適當的資訊揭露時，按 47U.S.C. §507 之規定，將會受到罰鍰，而此項立法的精神在於保護觀眾有權知道誰正在說服他們（廖淑君，2005；林秋妙，2010）。

3. 公告贊助

FCC 訂立了相關的行政規則以執行上述的規定，包括需公告贊助者的情況，例如要求廣電媒體業者所播出的節目有直接或間接地自任何個人、組織、公司或法人收受金錢、服務、或其它有價值的報酬 (consideration) 時，廣電媒體業者必須於節目播放時必須公告該節目有接受他人之金錢、非金錢上的贊助以及贊助者的身份，如果贊助者為代理人時，則廣電媒體業者亦必須揭露本人的身份。其次，如果在節目不需支付或只支付些微之對價的情況下，有任何影片、紀錄…或服務

等直接地或間接地被提供用以作為播出政府節目或涉及討論爭論性議題之節目的誘因時，廣電媒體業者必須於節目的開始時和結束時，公告該節目中的影片、紀錄...或服務等為第三人所提供，以及提供者的身份，如果提供者為代理人時，則廣電媒體業者亦必須揭露本人的身份。此外，該節目的播出時間為 5 分鐘或少於 5 分鐘，那麼廣電媒體業者只需於節目的開始時或結束時，擇一作公告（廖淑君，2005）。

（二） 政府宣傳的規範

美國對於政府宣傳的規範，見於綜合撥款法與 2005 年廣播真實法案，以下即對這兩個規範進行說明。

1. 綜合撥款法

美國對於政府政策行銷是透過年度撥款法（appropriation law），認為政府是法律下的產物，僅得在法律有授權的運作，而公共資源的使用須有國會的明確授權在各種撥款中附設條件加以管制，行政部門動用撥款時，必須遵守國會設定之條件。且政府部門利用撥款所為之宣傳（publicity or propaganda），原則上須有國會授權否則禁止（廖淑君，2005），例如 2004 年綜合撥款法（Consolidated Approriations Act, 2004）規定美國政府行政部門不得將撥款用於未經國會授權的宣傳，並禁止政府部門從事隱藏性宣傳，對政府有直接的約束效果，該法規定農業、農村發展、食物及藥品管理局以及相關機關不得將撥款用於未經國會授權之宣傳上。但是，有關宣傳，綜合撥款法並未有明確之定義，只能由行政機關基於其向民眾進行資訊傳播具有正當利益及國會規範政府之功能、政策及活動之正當性以為解釋（廖淑君，2005；林秋妙，2010；張錦華等人，2011）。

依據美國的政府審計局 GAO (Government Accountability Office)的解釋，認

認為可能被認定為違法之宣傳類型包括：一、自我宣傳(self- aggrandizement)：禁止政府機關基於擴大自己的權力而進行宣傳，二、宣傳內容禁止煽動或誘發人民去向國會議員施壓，影響國會對於法案的審查，三、純政治目的之宣傳(purely partisan propaganda)：禁止為特定政黨或候選人作宣傳，四、隱性宣傳：禁止政府採取隱性宣傳(cover propaganda)散佈或傳播訊息。其中，所謂的隱性宣傳（covert propaganda）是指政府用以宣傳的文宣、新聞稿或廣告等的內容（不論是由政府本身或是由其代理人、承包商所提供）隱藏了政府的身份，使人看起來是由政府以外的第三人所提供的訊息，訊息內容隱藏了政府贊助者或提供者的資訊是認定隱性宣傳的最主要條件。（廖淑君，2005；林秋妙，2010）。

因此，綜合撥款法的重點在於，除了規定美國政府行政部門不得將撥款用於未經國會授權的宣傳，並禁止政府部門從事隱藏性宣傳以及其他例如自我宣傳及傳政治目的之宣傳，且設限了宣傳的範圍，對於政府有直接的約束效果，但是對於一般政府宣傳廣告的規範，仍有規範的死角，2011 年 3 月 22 日，以通訊傳播議題為訴求、代表消費者發聲的公民團體 Media Access Project 主張，FCC 對於聯邦法律規範政治廣告的資訊揭露義務，在解釋上過度限縮，在政治廣告的部分應該要揭露更多地資訊，依現行規定，FCC 只針對託播廣告的團體，要求必須揭露託播者的資訊，但卻無法規管廣告背後的資金來源有哪些提供者，在請願書當中提到：

> 告知選民誰才是政治廣告「真正的」贊助者的這項規範立法目的，並沒有被落實。…現行競選財務和國稅局相關規定，容許一些組織購買商業廣告而不必標示它的資金來源，而這些組織又經常是一個或少數幾個組織、個人成立的空殼組織(Eggen, 2011)。

2. 2005 廣播真實法案

由剛剛討論的綜合撥款法中可觀察出，美國政府必須經國會授權才可以進行宣傳，但不得進行隱藏式宣傳、自我宣傳或純政治目的之宣傳，但是 GAO 的解釋認為，綜合撥款法並不禁止政府機關從事正當的資訊傳播活動，因為行政部門確實有義務和責任告知人民有關於政府的政策，而且傳統上政策的制定者多會使用政府的資源去解釋他們所欲推行的政策，並為其政策辯護，甚至於行政部門得於爭議性議題或辯論中鼓吹特定觀點或立場，說服人民採取和行政部門相同的立場，只要行政部門之宣傳內容不是以煽動或誘發人民去向國會議員施壓，要求國會議員通過或不通過某個法案即可（廖淑君，2005）。

但是政府為公共政策進行宣傳時，除了利用廣告之外，公關新聞材料也是常見的方式，但是媒體通常由於資金、人力的缺乏，有時候不得不直接利用公關新聞材料，甚至不加刪減、不註明新聞來源的引用。例如政府提供許多電視短片，提供給電視台使用，而有些地方電視台除了直接引用，未註明來源之外，甚至連短片中的記者都是假名或是冒充的記者（沈國麟，2007，頁 105）。除此之外，例如 2004 年美國國防部的新聞中心所製作的 50 支新聞影片，被地方電視台播放了 236 次，而製作新聞影片的手法也越來越高明，盡量讓地方電視台不必剪接播放，而片中的「記者」，也不表明自己的身份為軍方(Barstow & Stein, 2005, March 13)。

FCC 在 2005 年所提出的《2005 廣播真實法案》，補充了原本《1934 傳播法》的不足，規範了政府宣傳的部分，要求由聯邦政府製作、或者協助聯邦政府的預製新聞報導 (prepackaged news story)，在播映時必須明白揭露政府為消息來源，若電視台移除標示字樣則會違法，換言之，只要是政府所提供的公關影片都必須揭露出消息來源，包括必須明確揭示「美國政府製作播出」(PRODUCED

BY THE U.S. GOVERNMENT） 的字句。另外，更規定揭露標示，必須出現在新聞節目的文本「內」；賦予 FCC 判定政府在特殊情境下移除標示是否違法，以及不受政府其他新聞法令束縛的執法獨立地位，甚至進一步訂定預製新聞來源標示應有什麼樣設計、字樣、呈現內容之權力；並給予預製新聞「完整、隨時可播出的新聞片段，且無法分辨其與獨立新聞頻道自行製播的新聞之不同」之明確定義（張錦華等人，2011）。

（三） 業者自律規範

業者自律部份，美國廣告聯盟強調真實揭露原則，專業記者協會則主張編採自主、新聞與廣告區分原則（張錦華等人，2011）。

1. 美國廣告聯盟倫理公約（American Advertising Federation，AAF）

美國廣告聯盟倫理公約自律規範中，關於規範不當隱藏式宣傳的，主要為「真實揭露」原則，即廣告必須實話實說，並應揭露，一旦省略，便有構成誤導大眾之虞的重要資訊。

2. 專業記者協會（Society of Professional Journalists，SPJ）

專業記者協會成立於1909年，成立宗旨為促進新聞專業並保護新聞工作者，同時服務美國公民得以取得自由流通的資訊，形成合理的民主決策。專業記者協會並制定倫理準則，要求會員自發性遵守。依據協會倫理準則(SPJ Code of Ethics)，新聞報導應該致力於以下幾項重要原則：追求真實並忠實報導 (Seek Truth and Report It)、減少傷害(Minimize Harm)、獨立自主 (Act Independently)、對大眾負責(Be Accountable)。針對新聞的客觀及獨立，倫理準則中揭示，新聞報導與評論應該區分；新聞與廣告應該區分，避免兩者界限混淆；新聞工作者的責任應確保

公共事務能公開執行、政府資料能公開得到檢視。關於宣傳訊息的問題，準則中明確指出新聞與廣告應該區別，但是並未進一步區分新聞置入、贊助、補助等不同形式，也未針對政府或一般商業廣告來源進行區隔（張錦華等人，2011）。

二、 歐盟

歐盟的法律架構和前述的美國、加拿大不同，仍然是一個基於各國國內法的架構下，但以歐洲廣告和市場為前提的法律規範，所有歐盟法律架構都反映了「指令」(directives)而非「規範管制」(regultaions)的概念，換言之，這是一份由歐盟各成員國具有共識下的共同契約，但仍需各國採納，並透過國內法的立法來行，但執行形式和方式均看各國對相關法規的認知、限制及適用想執行至何種程度而定（蘇蘅等人，2007）。

歐盟在廣告規範立法的法源，主要依賴歷次修改的議會指令(Council Directive)，包括 1984 年 9 月 10 日關於《誤導和比較廣告指令》(Misleading and Comparative Advertising Directive)、1989 年 10 月 3 日電視廣告、規範和行政處分的指令，即後來的《電視指令》(Television Directive)，1997 年 5 月 20 日的國會與議會指令主要在保護消費者指令，即遠程合同消費者保護指令(Distance Contracts Directive) （蘇蘅等人，2007）。有關置入性行銷，歐盟於 1989 年所頒布的「電視無國界指令」(The Television Without Frontiers)，亦明確禁止以「隱藏式手法」(subliminalt echniques）呈現廣告或贊助，但近年隨著美國產業越來越普遍的置入性行銷，有鑑於歐盟法令無法限制大量流入的美國影視產品，造成歐洲商業廣播電視無力與美國影視產品競爭，因此歐盟執委會，開始以歐盟影視產業競爭力為訴求，對置入性行銷鬆綁（林秋妙，2010）。

歐洲議會與理事會於 2007 年，通過「電視無國界指令」的翻修版本，並且

為了因應新科技變化,將法律名稱更改為「視聽媒體服務指令」(Audiovisual Media Services Directive),並給予會員國兩年時間修訂國內法,以符合指令的規定。但《影音媒體服務指令》放寬對商業宣傳的形式,首次定義置入性行銷等宣傳形式,係為了因應新型態的傳播管道與宣傳方式,但在修法同時,也考量到廣告者的利益不見得符合消費者的利益,因此在考量媒介責任、編輯獨立、消費者權益、保護文化免於商業影響等原則下,做有限度的放寬(林秋妙,2010;張錦華等人,2011)。

新通過的指令中明訂,置入性行銷原則上仍然是禁止的,但可開放的節目類型,包括:電影、劇集、體育與娛樂節目,兒童節目則仍然排除在外,至於新聞與時事節目則更嚴格地列為不得接受贊助,當然也不開放置入性行銷。在有條件的開放置入性行銷中,則必須符合以下四種要求:一、不能影響節目內容與排檔的自主性;二、不能直接鼓勵購買產品與服務;三、不能在節目中過度呈現商品(undue prominence);四、觀眾必頇被告知節目中存有置入性行銷,如在節目開頭、結尾、與廣告結束後,向觀眾清楚揭露訊息(徐振興,2009)。

歐盟視聽指令目前僅處理商業置入議題,對於政府文宣並無直接規範,僅於規範前言明訂,公共服務之訊息公告不包括該指令所定義之電視廣告及購物資訊中,但是歐盟對於政治廣告的立場十分嚴格,乃因政府以公帑運用媒體推廣政策,涉及了公務預算排擠及民主過程運作,因此政府政策的置入是絕對禁止的(林秋妙,2010)。

三、 英國

對於政府文宣,英國採取相當嚴格的規範,依據英國 2003 年通過之通訊法(Communication Act 2003),政府只能進行公共服務(public service)性質的電

視廣告，如警告肥胖或酒駕，但廣告不得有政治性的偏頗或涉及產業性的爭議或有關目前之公共政策的政治廣告（political advertising）；廣告亦不得由任何目的完全地或主要地基於政治特性，或任何廣告是直接為達特定政治目的，或有任何足以影響選舉或公民投票（referendum）結果或影響地方、地區或國家政府之決定或政治或有影響個人之政治決定任何影響公眾對於政治性爭議事件之意見。所謂「政治的」採較廣定義，不限於政黨，禁止事項包括為影響立法或立法過程之議題式活動或地方或國家性之政府行為，同時，也禁止政府或政治性之贊助（林秋妙，2010）。

英國衛報在 2010 年 2 月 24 日的報導指出，Ofcom 約接到 700 件對於這項斥資 600 萬英鎊的電視宣導案的投訴，這個名為 Bedtime Stories 的宣導案，是由能源與氣候變遷部（Department of Energy and Climate Change, DECC）所製播，一堆人質疑這個廣告是一種形式的政治廣告。根據通訊法，政府是可以進行公共服務性質的電視廣告，如警告肥胖或酒駕，但不可以進行目標為「影響公眾對特定公眾爭議事件的意見」的政治廣告。這項廣告宣導計畫，是二氧化碳釋放法（Act on CO2 initiative）的一部份，當能源與氣候變遷部開始啟動這項宣導計畫時，就曾經表示這是政府首度有效的提出科學證據說明氣候變遷是人為的，但是一些投訴者質疑沒有氣候變遷原因的科學證據，其他人則表示對這個議題，目前的科學證據是分歧的，因此這個廣告不應將全球暖化歸因於人類活動，而英國廣告監理單位「廣告標準局」（ Advertising Standards Authority）調查，檢視是否違反廣告製播規範。

依英國《2003 年傳播法》之規定，Ofcom 於其頒訂之製播準則，應禁止廣電媒體進行政治廣告，不得在爭議性議題中節由廣告方式左右民意，包括政治或產業的爭議，以及目前公共政策有關的議題。所謂政治廣告定義為由政治團體或

其代表刊播之廣告，具有政治目的之廣告，以及有產業方面爭議的廣告。其中，政治目的意指：一、意圖影響選舉或複決結果，二、意圖影響中央或地方之立法過程，三、意圖影響地方、地區或國家政府之決定，四、意圖影響任何英國公眾對公共政策的決策，五、意圖影響公眾對於政治性爭議事件之意見，六、意圖推廣特定政黨或組織的利益等。管制實務上，Ofcom 固將廣告規管「廣告標準局」（ Advertising Standards Authority）、廣告業者與媒體公會等組成自律組織「廣告行為委員會」（CAP）制定「廣播廣告標準規範法」（Radio Advertising Standards Code），共同管制廣告內容。「廣告行為委員會」接受通傳法的規定，並闡釋法規的定義，作為業者的共識（張錦華等人，2011）。

四、　台灣

目前台灣現行法令關於規範廣告內容、時間等規範散見於各個法令，例如廣電三法、消費者保護法、藥事法、食品衛生管理法、菸害防制法、化粧品衛生管理條例等，而關於置入性行銷的部分，僅有正在進行修法的衛星廣播電視法修正草案中明訂規範置入性行銷，而規範政府置入性行銷的則是 2011 年增訂的預算法第 62 條之 1。

關於目前的預算法修正所存有的疑慮，在上面的部分已經提到，包括條文中未來政府各機關暨公營事業、政府捐助基金 50％以上成立的財團法人，及政府轉投資資本 50％以上的轉投資事業，編列預算辦理政策宣導時，應明確標示為廣告，揭示辦理或贊助機關、單位名稱，但是政府股份佔 50%以下的事業或基金會的部分又該如何規範？另外，以政治宣傳的方式，除了廣告之外，也不僅限於置入性行銷的方式，由上面的討論可以看到，一些媒體與政府配合的公關活動、參訪活動，正遊走在法律的邊緣上進行。

另外，目前正在修法的衛星廣告電視法修正草案中，雖然開始對於政府置入

性行銷明令禁止，以及禁止新聞報導與兒童節目的置入，並對於贊助、出資、補助等宣傳方式進行規範，包括贊助不應影響節目編輯自主與內容完整性等，而目前對於已經進入立法院審議的衛星廣播電視法修正草案需修正的部分，已於第四章第二節進行討論，在此不再贅述。

而觀察美國、歐盟與英國對於政府宣傳、政治廣告與置入性行銷的規範中，可以發現，在置入性行銷的部分，美國、歐盟與英國都以資訊揭露及告知義務為原則，而在政府宣傳的部分，美國的綜合撥款法規定政府從事需經國會審核才得以宣傳，而 GAO 也明確解釋可能違法的宣傳類型。而在英國的部分，對於政治宣傳文宣則規定得十分嚴格細緻，政府的置入性行銷與隱性宣傳是絕對禁止的，且禁止政府贊助新聞與時事性節目，政治廣告也有明確的限制範圍（張錦華、林麗雲，2011）。

而綜合目前預算法的缺失與目前現存的廣電規範，包括衛星廣播電視法修正草案，本研究認為，規範政府與媒體短期的目標分述如下：

（一） 規範政府

1. 預算法第 62 條之 1 的再修法

(1) 「政策宣導」的詳細定義

根據美國與英國對於政府、與政治宣傳的定義十分細緻，建議未來可將「政策宣導」的定義與限制範圍詳加規範，而原先規定政府投資 50%以上的單位才受到規範的部分，可予以刪除，代表只要進行定義中的「政策宣傳」皆須揭露出資者，而具有鼓吹性質、爭議事件或有特定政治目的則禁止宣傳。

(2) 標示「廣告」的問題

目前以平面媒體執行的情況，出了許多以「廣編特輯」、「專輯」等模糊的揭露標示，而廣電媒體的部分則與現行廣電規範中關於廣告時間限制的衝突，建議參考美國《2005 廣播真實法案》中要求由政府提共的公關材料，需標示「美國政府製作播出」規範，凡平面或廣電媒體受政府委託，或受政府出資、補助、贊助之內容，需標示「政令宣導」或「XX 單位製作播出」字樣，而標示的字樣、大小、位置，則需另行規定。

2. 政府採購法、公務員服務法、選舉罷免法

應具有類似預算法第62條之1的立法精神與需修法的部分，明訂政策、政黨、政府宣傳之限制與界線範圍。

（二） 規範媒體

1. 揭露形式的施行細則

目前規定政府在揭露的情形下可以出資製作、贊助與補助節目，但揭露的方式需明訂細則執行。

2. 不應侷限在新聞報導，而應全面禁止政府於新聞性質之節目、談話性節目以及公共論壇等時事節目置入。

而目前媒體的種類繁多，新興科技與數位匯流已是時代所趨，廣告呈現的方式也更為多元化，但目前台灣現行的廣告規範卻散見各個法規中，而執行的監理單位也分屬不同機構，事權無法統一，廣告法規體系也缺乏整合，且修法進度緩慢，無法與時俱進地修法，而修法之後卻又產生無法因應各個媒體類型的表現形式，導致法規上的矛盾與抵觸，甚至有箝制媒體的嫌疑，因此本研究認為，除了

上述對於各個法規進行小幅度的修法之外，長期的目標應建立一套整合性質的廣告法，從目前現存的廣告法規概念出發，針對廣告進行規範，而商業、政府或其他性質的廣告主皆能受到規範。

伍、　小結

在 2010 年年底黃哲斌先生於網路上發表抗議目前台灣業配新聞與政府置入性行銷充斥的媒體環境，並同時發起網路連署引發各界關注，而後受到政府的回應，以及啟動修法，前後雖然不到一個月的時間，但是卻是長時間累積的結果，當政府置入性行銷被引起關注，在這段期間在媒體體制內衝撞的新聞工作者、不斷提出抗議論述的學者、媒改團體、提出修法的立委、主管機關，對於政府置入性行銷不可為的聲音逐漸累積擴大，或許甚至成為藍綠攻訐對方的工具，但是卻都是隨著時間累積沈澱的能量，而到這個時機成熟的一刻，不管是由於政治人物的誠信，或是剛好沒有其他利益團體的阻擋，規範政府置入性行銷的預算法終於通過了。

從 2010 年年底引起爭議到修法，1 個月內的時間實屬倉促，因此預算法仍有許多修正的空間，例如限制範圍的不明確、與其他廣電法規抵觸的問題，以及衍生出其他規避法律的宣傳方式，藉由參考其他國家對於置入性行銷與政府宣傳的規範，在短期內應該將預算法第 62 條之 1 再審視修法，將政策宣導的定義與範圍定義得更為清晰細緻，而廣告標示的問題則可以施行細則統一規範標示方式，而其他關於政府預算與宣傳的法規，也應與時俱進地參考預算法的修法精神一併修正，而長期的目標，本研究認為應該要整合廣告法規系統，以解決目前廣告法規的零散與無法全面性地規範各種廣告載體，而導致法律抵觸的問題。

第二節　規範政府置入之後，未來政媒關係的發展

2011 年 1 月 12 日，政府置入性行銷爭議在預算法第 62 之 1 通過的情況下，暫時劃下了休止符，但是長期以來，政府利用預算購買媒體版面與時段，與媒體形成了另一種新型態的關係，政府不再只是一個單純的廣告主，而是成為可運用預算去影響節目，甚至是新聞內容的一個巨獸，媒體在求財若渴的情況下，無法拒絕政府的置入，甚至主動去爭取政府標案來獲得財源，在前面的文獻探討中，曾經就政府與媒體之間的互動，交織而成的不同關係面貌進行討論，政府可以是資助者、消息來源者，更可以是跟媒體複製意識型態的共謀者，而媒體在民主社會中，所應具有的公共領域性質，以及監督者的角色，卻在這樣的經濟關係下扭曲變形。

但是在預算法通過之後，令人欣喜的是，政府是否會因為不再置入的情況下，與媒體回到較為正常的關係？雖然短期內仍然觀察不出太大的變化，但是仍舊可以試圖勾勒出理想型的政媒關係，以及媒體在民主社會中應有的角色。

壹、　禁止置入之後，如何重新建立政媒關係？

政府置入性行銷受到規範以來，雖然僅短短快一年的時間，而政府置入受到限制之後，政媒關係應該如何重新建立？

> 我印象中曾經有一個官員講說，如果沒有置入性行銷，他們還不知道要怎麼做廣告，他以前太常做置入性行銷，做到最後已經不知道要怎麼做廣告了（莊豐嘉，訪談資料，2011年10月12日）。

我聽到有一些，尤其是業務單位哇哇叫，經營高層也哇哇叫，就覺

得以前本來很容易賺的錢，現在不能賺，或是要花更多腦筋才能夠賺得到（黃哲斌，訪談資料，2011年10月7日）。

一、 釐清廣告與新聞的分際，回歸正常的廣告市場機制

新聞媒體進行業配新聞與接受政府的新聞置入性行銷，這樣的商業機制本身即是破壞了新聞專業倫理，而反政府置入性行銷僅是將政府撥預算購買新聞來宣傳政策的方式回歸到正常的廣告市場機制，而若因為失去了置入性行銷這個財源的媒體，導致經營不善，代表媒體本身的體質即是缺乏市場競爭性的。相對地，在正常市場機制中，本來就可以生存良好的媒體，卻在這樣的媒體結構下，成為業配新聞的共犯之一，反而扭曲了正常的市場結構，因此，將廣告與新聞的分際更為釐清，反而更能刺激媒體去充實自身的內容。

原本這樣的商業模式本來就是破壞專業倫理了，我們只是讓他回歸到常軌，就是你該拉廣告的去拉廣告、該下廣告的去下廣告，守好這個分際就好，我覺得這個才是市場競爭、淘汰的正常機制，而不是以前隱藏在媒體置入性行銷，原本體質弱的、競爭性差的媒體，反而可以靠著他不顧一切的去拉廣告賣新聞而可以苟延殘喘（黃哲斌，訪談資料，2011年10月7日）。

二、 回歸政策行銷、政治公關的場域

政府與媒體之間的關係雖然不會因為失去了置入性行銷而變得純淨，政府仍然會透過其他的方式去影響媒體，而在民主國家，政黨、政治人物對於政策的行銷，透過公關遊說的方式是十分常見的，但是若透過置入性行銷的方式，運用對價關係去達成所欲達成的效果或特定政治目的，即是破壞了民主社會中政策形成

過程的常軌。

我很驚訝許多政治公關公司都非常反對新聞的置入性行銷，因為他們認為這會讓他們的專業反而不見了，反而不受到尊重，政府機關直接叫你幫我買版面、買時段這樣就好了，你幫我想一大堆有的沒有的campaign，很麻煩，執行成果又不見得可以看到成效，所以他們反而覺得這才是回歸政府跟媒體之間關係長久的一個方式（黃哲斌，訪談資料，2011年10月7日）。

三、 對於政治宣傳可為與不可為的共識

由前面分析英美對於政治宣傳規範的界限，都有一個共同點，即是皆對於政治宣傳的定義，以及不可行的宣傳類型皆有明確的定義與範圍，例如不可意圖影響選舉或複決結果、不可意圖影響中央或地方之立法過程與決定，以及公眾對於共共政策的決策與爭議事件的意見，或是推廣特定政黨與組織的利益，在政治宣傳可為與不可為的分際上皆有清楚的規範，而這些規範皆為國會所通過，已形成了共識，若台灣未來政府、政黨與其他政治利益團體，能透過修法的方式，將政策宣傳的分際進行界定，進而形成共識，而媒體作為宣傳的載體，才能有效發揮其公共領域的理想性質。

貳、 重新思考政府與媒體關係：回到監督者的立場

觀察英美兩國在規範置入性行銷的部分，除了法律的規範之外，自律皆有很大的約束力，如上述所提到美國的廣告聯盟倫理公約與專業記者協會，皆對於廣告揭露原則，以及新聞與廣告應釐清的分際皆有明確的規範，他們很清楚地了解，一旦開放了新聞置入，除了對於倫理上的破壞之外，反而惡化了市場的運作機

制。

他們認為這樣是破壞公信力與競爭力，當你一家做，如果成功的話，廣告就會往哪走，這樣會惡性競爭，所以他們認為用自我約束的方式維持一個好的媒體發展（莊豐嘉，2011 年 10 月 12 日）。

甚至有廣告主協會主動反對置入性行銷的案例，2010 年，代表英國主要品牌產品和數以百萬廣告預算支出的全英廣告主公協會（Incorporated Society of British Advertisers, ISBA），改變了原始支持在電視上進行置入性行銷的立場，認為在電視上應禁止置入性行銷，當時英國正在研議開放置入性行銷，但是 ISBA 認為，政府所提出的置入性行銷開放方案，將導致「墊高廣告主的成本且招致更多觀眾抱怨的雙重的不利情況」。因為付費的置入性行銷在英國是違法的，但廣告主變通置入的方式，是提供他們的產品給與電視製作人合作道具公司。ISBA 媒體廣告部門主任 Bob Wootton 認為，「這樣的結果，一旦產品置入變成主流，不但將使廣告主進行置入的成本增加，也會增加觀眾權利相對被剝奪的可能性，並反過來投訴的機會」(Sweney, 2010, January 4)。

而本研究未提到的日本，日本廣告業者及相關團體本於自律精神，自行制定「新聞廣告倫理綱領」、「新聞廣告揭載基準」、「日本民營廣播電視聯盟基準倫理」等作為製作廣告之準繩。廣告完成後須通過廣告公司及報社或電台之內部審查後才獲准刊登或播出。另有「日本廣告審查機構」（JARO）等民間監視團體對廣告進行監看並接受民眾檢舉，對不當廣告進行調查與勸導（何吉森，2005），另外，日本的日本民營廣播電視聯盟擬定的《廣播基準倫理》也是一套重要的自律規範（蘇蘅等人，2007）。

政府置入性行銷本身其實僅是倫理層次的問題，但是現在卻需要法律層次才能夠約束，而要重建政府與媒體的關係，除了法律的規範之外，仍然需要寄望媒體的自律，目前廣電媒體有兩個類似自律組織的同業公會，無線電視台組成的「中華民國電視學會」，以及有線電視台組成的「中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會」，兩者皆有針對傳播內容訂出自律公約，前者於 2000 年時訂定《節目製播自律公約》，後者則於 2005 年訂有《新聞媒體自律執行綱要》，但這兩個自律公約並未針對置入性行銷與廣告規範有任何自律的規範（劉蕙苓，2011，頁 188），且衛星公會自律委員會代表陳依玫也認為，目前自律委員會所訂定的自律公約中，內容多是引用「法律標準」來規範同業；且也未訂定罰責，因此只能以道德勸說的方式試圖影響媒體同業（鄭翔峻，2011 年 3 月 4 日），另外，目前的傳播媒體在匯流衝擊之下，自律也應當匯流，打破界線，需要一個跨平台的自律機制（黃筱鈞，2010 年 6 月 18 日）

參、 小結

政府置入性行銷受到規範後，如何重建政府與媒體的關係，而從正常的市場機制來看，新聞與廣告的絕對分野，並回歸到正常的廣告體制，杜絕新聞置入性行銷，讓體質良好的新聞媒體才有機會充實自身的內容，政府也能有良好的平台進行宣傳。另外將政策行銷、政治公關回歸至專業的廣告公司與公關公司，除了維繫公關廣告的專業性質之外，民主國家的政策形成，透過公開的遊說與公關才是良好的形成機制。

另外，從國外的法規可以觀察，民主國家早已對政治宣傳的界限有了清楚而縝密的限制範圍，而這樣的界限是透過國會的共識形成法律，透過共識與法律，任何具有政治目的的政黨或其他政治利益團體，才能有合理的宣傳方式，而民眾也不至於失去了公共討論的空間，或是在不知情的情況下被說服。

政府置入性行銷的問題，本身其實是倫理層次的問題，政府本不應透過置入性行銷的方式，甚至是用人民的納稅錢購買新聞進行政策或政績的置入，但是目前透過法律進行規範之後，仍須回到媒體自律的空間，因為會構成政府置入性行銷的商業機制，媒體與政府皆為共謀者，而國外的自律機制除了媒體本身的自律之外，廣告主也有廣告倫理的自律規範，在法律與自律的雙重規範下，才能形成自由活絡的媒體環境。

第六章　研究結論與建議

本章將第四、五章的研究分析進行總結，並歸納出研究結論，從政府置入性行銷的脈絡出發，進而探討規範政府置入性行銷的預算法修正之後，目前存在的問題與未來修法方向，以及參酌國外經驗，歸納出未來政府與媒體關係發展的理想方向，最後則就研究方法進行檢討與未來相關研究的發展建議。

第一節　研究發現

本節首先以政府置入性行銷脈絡出發，媒體作為政府的宣傳平台，從解嚴前至解嚴後的宣傳角色變化，以及政府置入性行銷議題被提出之後，長期持續的論述累積，以及各種修法的意識，進而促使預算法的修正通過，而預算法修正的倉促，留下了許多漏洞與執行上的困難，本研究借鑑了國外對於政治宣傳的界限，提出未來修法的建議，以及未來政媒關係發展的理想方向。

壹、　政府置入性行銷脈絡

以下即從媒體作為政府的宣傳平台出發，檢視兩者在解嚴前後的關係變化，以及政府置入性行銷從爭議到規範建立的歷程。

一、　媒體作為政府的宣傳平台

1949 年，國民黨自中國撤退來台，基於反共目的，實行極端的中央控制以在台灣的政治與社會上取得優先且絕對的穩定優勢，在威權主義體制下的黨國政府，以「黨國一體」的目標作為統治台灣的方針。政府運用政治力對媒體實行嚴密的控制，透過結構及內容上的規範來限制媒體的發展。例如設立部門對於報業進行新聞指導，控制新聞刊登的內容與露出時機，且定期提示政府宣傳重點。而法規

也賦予了媒體存在的意義：宣揚國策與政令宣導。更運用預算委託媒體製作政令宣導節目，政府以對價方式委託媒體進行政府宣傳並非解嚴後才有這樣的情形；而以新聞方式來呈現政策與政績也並非一朝一夕，解嚴前是以政治力量直接指示新聞的呈現方式，而解嚴後則是經濟力包裝政治力，利用預算來進行政策的置入性行銷。

解嚴之後，台灣的媒體雖然一度呈現欣欣向榮的景致，但台灣的廣告市場在餅沒有變大，搶食的人越來越多的情況下，各家媒體無不積極尋找新財源，商業電視台在不良的激烈競爭下，使得各家電視台對成本開銷管控日趨緊縮，更開始以經濟不景氣為由，變賣新聞時段與版面來爭取財源，許多新聞記者變為專門製作、企畫、採寫「置入性行銷」的廣告內容，但是這些廣告內容一旦播出時，卻是以新聞的方式呈現，讓觀眾完全無法判斷是新聞還是政府的政令宣傳，甚至是已被美化過的政績，而這樣的情形形成常規時，廣告與新聞的分際越來越難釐清，新聞的誠信與自主性受到損傷，從讀者到新聞工作者本身，都對新聞的權威性感到質疑，而新聞工作者甚至會對自己的專業陷入矛盾與衝撞的心理，而新聞所具有的監督者性質正在瓦解，更正腐蝕著台灣的民主體制。

二、　從爭議到法規建立

2003 年新聞局「國家施政宣導及公營實業商品廣告之媒體通路組合」11 億預算案，觀察在這項爭議中各方的回應，可以發現，一開始，執行預算的新聞局並不認為政府運用置入性行銷的方式，將政策宣傳放至戲劇、節目，甚至是新聞報導、新聞雜誌等有何不妥，許多說詞都是以「沒有違反法律」為由，這表示當時政府對於進行置入性行銷的方式並沒有意識到已違反了倫理的層次，且缺乏了法律上的規範，僅認為可以用金錢買到一個效果良好的宣傳工具，對於政令宣導確實有幫助，而新聞局本身就肩負了政令宣傳的責任，用置入性行銷宣傳僅是做

到了份內的責任。

在此之後，政府置入性行銷反成為兩黨在政治議題上攻訐對方的一種手段，往好的方面看，隨著雙方彼此不斷拿出質疑對方在媒體進行置入的證據，也以「拿人民的錢、洗人民的腦」為主要論述，認為政府不應該用置入性行銷剝奪了人民思考議題的空間，何況用的是人民的納稅錢，讓政府置入性行銷的議題逐漸被重視、被思考，但往壞的方面看，這項議題只不過成為藍綠鬥爭時的其中一種方式，在這之後並沒有真正解決問題。

除了引起各界注意到政府正在利用各種管道進行政策的置入性行銷，也開始討論政令宣傳以置入性行銷的方式進行，不可為之處在哪裡，而被認為可以放寬之處又在哪裡，政府置入性行銷開始成為討論的議題，而討論的時間並不是只限於 2003 年這一段時間，反而延伸至日後成為長期以來的議題。

但是在許多爭議不斷被引發、被論述、被重視的同時，對於規範政府置入性行銷的法令也不斷被提出需要修正、增訂的聲音，例如 2004 年廣電三法部分條文修正案，即是針對 2003 年新聞局統包案所引發的一連串爭議所提出的修法案，雖然最後因為立法院屆期不續審，因此修正條文草案未趕在會期結束前審理，而日後也並未續審，但對未來針對政府置入性行銷的規範有了初步的概念與發展方向。而 2007 年三立二二八誤植新聞畫面事件，NCC 除了針對三立處理新聞的方式提出建議之外，並提出了關於政府置入性行銷的附帶決議，除了具有規範政府置入性行銷的概念之外，另外也有了資訊揭露原則，而在置入節目類型的規範上，也明確表示新聞是置入性行銷的禁地，而從日後修法方向來回顧，也可觀察到廣電媒體主管機關對於政府置入規範的修法原則為禁止政府置入、新聞不得置入，以及資訊明確揭露、告知原則。

2007 年通訊傳播法草案，雖規定須揭露置入性行銷的贊助者，但未對置入性行銷的定義提出解釋，恐導致未來執法認定的困難。而草案值得肯定的是，對於禁止置入之節目類型有了新的規定，鑑於兒童尚未對媒體有足夠的識讀能力，以及新聞本身所應具有的公共性與獨立性，因此禁止置入這兩類節目。在規範政府出資或政府置入方面，仍維持在過去限制政府不得出資選舉候選人的規定，而未有對政府置入性行銷進行規範的意識，視為草案當中的缺陷。

而 2009 年至 2011 年進行修法的衛星廣播電視法修法草案，更全面禁止了政府置入性行銷，且對各種宣傳方式如廣告、贊助與置入性行銷有了明確的定義，並規定受到政府委託出資製作、贊助或補助之節目需明確揭露，而在 2011 年 1 月 12 日，預算法第 62 條之 1 的通過，更是從源頭端規範政府不得進行置入性行銷。

貳、 預算法第 62 條之 1 增訂脈絡：長期累積的爭議結果

預算法的修正並非一個短暫的社會運動結果，而是長期累積的社會能量，在各種因素匯集而成之下的釋放，而以下針對預算法修正通過的主導因素、目前的執行狀況與未來修法的方向進行總結。

一、 主導之因

2010 年年底，前新聞工作者黃哲斌於部落格上發表了《乘著噴射機，我離開中國時報》一文，抗議台灣業配新聞與政府置入行銷的現象，並針對政府收買媒體，利用「置入性行銷」欺瞞人民，發動網路連署串連抗議，引起各界對於政府置入性行銷的討論，並促使政府正視政府置入性行銷未被解決的問題，而立法機

關更是迅速地取得共識，通過了預算法第 62 條之 1 的增訂，政府置入性行銷得以受到規範，雖然由引起爭議到通過的時間十分短暫，但是由前面的脈絡來看，不論是爭議事件或是修法歷程，即使最後不了了知，但當中的中心論述與訴求目標卻是累積的進程。

而預算法會在這麼短的時間內通過，除了牽涉到政治人物的誠信之外（2008 年所簽署的承諾書），事實上這是一段長時間累積的社會能量，在 2003 年之前，就已經有了置入性行銷的情況，許多體制內的記者，在倫理與現實當中不斷被拉扯，產生了認知上的矛盾，由媒體內部發出的抗議之聲沒有停過，但卻總是被刻意忽視；而在政府置入性行銷的議題上，媒改團體也不斷地提出反對的立場，讓社會大眾瞭解為什麼政府不可以進行置入性行銷，更不可以用人民的納稅錢去收買新聞，而黃哲斌會成功的引燃導火線，除了他是一個主流媒體的新聞工作者，而非傳統的媒改團體成員，而在前面的論述與立場不斷累積的同時，在時機成熟且沒有其他利益團體的阻擋之下，黃哲斌先利用他在網路上的優勢立場引起社群關注，並發動網路連署，使得原先就知道政府置入行為的人瞭解情況已經比想像得更為嚴重，也讓還不明瞭的人知道目前政府正在進行這樣的隱性宣傳，所引發的集體力量導致政府不得不去正視這項議題，進而回應。

二、　目前執行狀況

以電子媒體的部分，可喜的是，可觀察到的部分已經減少許多，但是不可否認的是，由於目前法律的不足，仍然有很多遊走在法律邊緣的政府宣傳活動，例如以平面媒體而言，預算法要求政府政策宣導需以「廣告」標示，但是出現了許多以「廣編特輯」、「專輯」、「專題」等模糊的字樣，預算法甚至成為了只要標示即可進行宣傳的合法性工具。而其他相關的公關活動、座談會等，並沒有要求媒體一定要報導活動，或是要求媒體怎麼報導，沒有置入性行銷的嫌疑，卻仍然達

到影響媒體的報導策略。

三、 未來修法方向

關於目前的預算法修正所存有的疑慮，包括條文中未來政府各機關暨公營事業、政府捐助基金 50%以上成立的財團法人，及政府轉投資資本 50%以上的轉投資事業，編列預算辦理政策宣導時，應明確標示為廣告，揭示辦理或贊助機關、單位名稱，但是政府股份佔 50%以下的事業或基金會的部分又該如何規範？另外，以政治宣傳的方式，除了廣告之外，也不僅限於置入性行銷的方式，由上面的討論可以看到，一些媒體與政府配合的公關活動、參訪活動，正遊走在法律的邊緣上進行。

而觀察美國、歐盟與英國對於政府宣傳、政治廣告與置入性行銷的規範中，可以發現，在置入性行銷的部分，美國、歐盟與英國都以資訊揭露及告知義務為原則，而在政府宣傳的部分，美國的綜合撥款法規定政府從事需經國會審核才得以宣傳，而 GAO 也明確解釋可能違法的宣傳類型。而在英國的部分，對於政治宣傳文宣則規定得十分嚴格細緻，政府的置入性行銷與隱性宣傳是絕對禁止的，且禁止政府贊助新聞與時事性節目，政治廣告也有明確的限制範圍（張錦華、林麗雲，2011）。

本研究認為，以短期目標而言，在規範政府的部分，需再修正預算法第 62 條之 1，包括「政策宣導」需進行詳細的定義，以及要求一致的標示方式，除了以不與其他法規抵觸為目標之外，也應詳細標示字樣、大小與位置等細節。另外，與政府預算、宣傳相關的法令，如政府採購法、公務員服務法、選舉罷免法等，應具有類似預算法第 62 條之 1 的立法精神與需修法的部分，明訂政策、政黨、政府宣傳之限制與界線範圍。而在規範媒體的部分，目前雖規定政府在揭露的情

形下可出資製作、贊助與補助節目，但揭露的方式需明訂細則執行；另外，不可置入的節目類型，應擴大至新聞性質節目，例如新聞談話性等時事節目，而不僅限於新聞報導。

而在長期的目標上，由於目前科技的進步與匯流，廣告呈現的方式也趨於多元化，但目前台灣現行的廣告規範卻散見各個法規中，而執行的監理單位也分屬不同機構，事權無法統一，廣告法規體系也缺乏整合，且修法進度緩慢，無法與時俱進地修法，而修法之後卻又產生無法因應各個媒體類型的表現形式，導致法規上的矛盾與抵觸，甚至有箝制媒體的嫌疑，因此本研究認為，除了上述對於各個法規進行小幅度的修法之外，長期的目標應建立一套整合性質的廣告法，從目前現存的廣告法規概念出發，針對廣告進行規範，而商業、政府或其他性質的廣告主皆能受到規範。

參、　未來政媒關係：廣告與新聞的明確分際、政治宣傳的共識

而政府置入性行銷受到規範後，媒體本來就是政府宣傳政策的平台，而媒體的日常新聞來源與廣告財源的部分更是由政府而來，但是在禁止政府置入性行銷之後，應回歸到正常的政府宣傳機制，政府的新聞置入性行銷，本身即是破壞新聞專業倫理，而規範政府置入行銷只是將原先偏離正軌的政媒關係回歸到正常的機制，而廣告與新聞越是有清楚的分際，除了讓體質不健全的媒體被市場機制自然淘汰之外，更能讓原先健全的媒體追求更好的媒體內容，而不需要靠收買新聞的方式拓展財源，形成不正常的商業機制。

另外，媒體與政府之間雖然不可能會因為規範了置入性行銷而不去影響媒體，

但是如果用置入性行銷的方式將所欲推行的政策包裝在新聞當中，去試圖影響民眾的認知，讓民眾在不知不覺當中被說服之外，更失去了討論時政的機會，即是破壞了民主社會中，政策形成的正常途徑，應回歸到廣告與政策行銷、政治公關的方式，以公開透明的管道去宣傳政策，進而使政策得以成形。

觀察英美等國對於政治宣傳皆有明確的定義與宣傳的界限，而這些定義與界限都是經由國會通過的法條而生，代表政黨與政府皆對於政治宣傳有所共識，若台灣未來政府、政黨與其他政治利益團體，能透過修法的方式，將政策宣傳的分際進行界定，進而形成共識，瞭解政治宣傳的分際，而媒體作為宣傳的載體，才能有效發揮其公共領域的理想性質。

而除了政府之外，會形成政府置入性行銷這種不正常的商業機制，除了政府之外，媒體也是當中的幕後黑手，而原應屬於倫理層次的政府置入性行銷，在兩者相互利的情況下，不得不以最低限度的手段——法律來進行規範，顯示媒體並沒有良好的自律機制。觀察其他國家的媒體自律機制，皆有很大的約束力，而台灣雖然有民間的自律組織，但尚未對於置入性行銷的部分有所規範，因此，除了須以法律來規範之外，仍寄望媒體能強化自律機制，才是維繫健全的媒體環境與長久政媒關係的良方。

第二節　研究限制與建議

壹、　研究方法之限制

本研究試圖傳播政治經濟學的架構來描繪政府置入性行銷的爭議脈絡與預算法修正的主導因素及未來政媒關係的發展，而在脈絡的部分，主要透過報刊雜誌、政府公報與議事記錄等重建當時各方看法與法規演變，但文件分析的來源無法完全將事件的角度囊括，也無法佐證，有可能會影響研究之正確性。另外，本研究雖透過訪談法瞭解目前政府置入性行銷之執行狀況與主導因素，並試圖分析未來政府與媒體之關係，但礙於目前政府置入性行銷已入法，無法得知目前政府與媒體在背後的操作型態，為本研究之缺失。而由於研究時間的限制，原先應訪談的立委部份，均以大選期間時間安排為由婉拒受訪，而缺少了立法者對於預算法修正歷程的看法與未來建議。另外，本研究僅分析國外三個地區對於置入性行銷及政治宣傳的法規限制，未來可再加入其他國家的分析，並觀察當地政府與媒體對於政治宣傳的共識與關係。

本研究僅對於政府置入性行銷進行探討，但事實上，目前台灣在商業置入性行銷與中國大陸廣告置入上也十分猖獗，但本研究僅針對了政府置入性行銷的部分進行分析，但現實層面上，台灣的新聞媒體仍受制於商業的置入性行銷，而探討商業置入性行銷，甚至是中國大陸的廣告置入，不能以政府置入性行銷的角度來分析，且開放與否與形式呈現仍有許多不同的意見，應從其他已對商業置入性行銷有所規範之國家進行法規分析與觀察，並歸納整合為適合台灣的置入性行銷規範。

貳、　研究建議

未來在政府置入性行銷議題上可繼續關注政府宣傳的形式，以及未來相關法

令的修正方向。更可以借鏡其他國家之經驗，對於台灣廣告與置入性行銷規範進行分析，以提供更全面的法令規範，除了活絡台灣媒體市場外，更能保障閱聽眾之收視權益。

參考書目

「反收買新聞」聯盟（2011 年 1 月 13 日）。〈「反收買新聞」聯盟新聞稿：我們對於預算法修正案通過的看法〉，《苦勞網》。取自 http://www.coolloud.org.tw/node/56705

小嘍嘍（2007 年 7 月）。〈政府置入行銷公式大解密〉，《目擊者雜誌》，59。取自 http://www.atj.org.tw/watch/newscon1.asp?number=1821

王健壯（2010 年 12 月 26 日）。〈馬總統該表態了〉，《聯合報》，A19。

王宗銘（2010 年 12 月 2 日）。〈政府置入性行銷　馬總統：註明是廣告，就是盡到責任〉，《NOWnews 今日新聞網》。取自 http://www.nownews.com/2010/12/28/11490-2677472.htm

王業立、郭應哲、林佳龍（2007）。《政治學：議題與爭辯》。台北縣：韋伯文化。

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

王筱璇、勤淑瑩譯（2005）。《大眾傳播概論》。台北市：雙葉書廊。（原書 DeFleur, M. L., & Dennis, E. E. [2002]. Understanding mass communication: A liberal arts perspective. Boston, MA: Houghton Mifflin.）

王姝琇（2004）。《新聞專業與商業利益的衝突與妥協：以《自由時報》消費版新聞為例》。世新大學傳播研究所碩士論文。

王天濱（2003）。《臺灣新聞報業史》。台北市：亞太圖書。

王舜偉（2002）。《廣播賣藥節目研究——媒介系統依賴理論之觀點》。南華大學傳播管理學系碩士班論文。

王怡紅譯（1996）。《思想管理者》。台北：遠流。（原書 Schiller, H. [1973]. *The mind managers*. Boston, MA: Beacon Press.）

古明章（2006）。《陳水扁政府與媒體互動關係之研究》。中國文化大學政治研究所碩士論文。

台灣媒體觀察教育基金會（2011）。〈反新聞收買運動大事記：從《預算法》修法後半年來之回顧〉，取自卓越新聞獎基金會網頁 http://www.feja.org.tw/uploads/upfile/2476_antibuy.pdf

台灣媒體觀察教育基金會、台灣新聞記者協會（2011 年 6 月 19 日）。〈利用廣編收買新聞 政府切勿繼續違法：拜訪監察院吳豐山委員行前聲明〉，取自台灣媒體觀察教育基金會網頁 http://www.mediawatch.org.tw/node/1579

台灣媒體觀察教育基金會（2010 年 12 月 12 日）。〈聲援黃哲斌，要新聞、反置入！請問馬總統，承諾安在？〉，取自台灣媒體觀察教育基金會網頁 http://www.mediawatch.org.tw/node/1504

台灣媒體觀察基金會（1999），〈「台灣媒體觀察基金會」成立宣言〉，《目擊者雜誌》，9: 17。

台灣新聞記者協會 （2011 年 1 月 10 日）。〈「反收買新聞」聯盟成立聲明〉，《台灣新聞記者協會》。上網日期：2011 年 1 月 11 日，取自 http://www.atj.org.tw/newscon1.asp?number=9464

台灣新聞記者協會、財團法人台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社（2009 年 11 月 10 日）。〈媒改團體對 NCC 修法放寬新聞置入性行銷之聯合聲明〉，取自台灣新聞記者協會網頁 http://atj.twbbs.org/tai-wan-xin-wen-ji-zhe-xie-hui-da-shi-ji/tai-wan-xin-wen-ji-zhe-xie-hui2009 20091110meigaituantiduinccxiufafangkuanxinwenzhiruxingxingxiaozhilianheshengming

台灣新聞記者協會（2008 年 4 月 23 日）。〈台灣新聞記者協會等四團體聯合新聞稿——馬蕭承諾不再做置入性行銷〉，取自台灣新聞記者協會網頁

http://atj.twbbs.org/tai-wan-xin-wen-ji-zhe-xie-hui-da-shi-ji/tai-wan-xin-wen-ji-zhe-xie-hui/20080430taiwanxinwenjizhexiehuidengsituantilianhexinwengao-maxiaochengnuobuzaizuozhiruxingxingxiao

台灣新聞記者協會（2008 年 3 月 7 日）。〈推動「總統候選人簽署反對置入式行銷」運動〉，取自台灣新聞記者協會網頁 http://atj.twbbs.org/tai-wan-xin-wen-ji-zhe-xie-hui-da-shi-ji/tai-wan-xin-wen-ji-zhe-xie-hui/2008310tuidong%E3%80%8Czongtonghouxuanrenqianshufanduizhirushixingxiao%E3%80%8Dyundong

民進黨中央黨部政策委員會編（2003）。〈誰愛凱撒？——政黨輪替下的媒體角色〉，《台灣沙龍：「執政，不滿及其焦慮」系列講座》，頁 113-148。臺北市：民進黨中央黨部政策委員會。

田習如（2010 年 11 月 24 日）。〈你看的是新聞？還是廣告？政府帶頭買新聞，花的都是你我納稅錢！〉，《財訊雙月刊》，360: 62-66。

目擊者（2011）。〈廣編特輯呼嚨人民〉，《目擊者電子報》. 取自 http://enews.url.com.tw/mediawatch/62339

目擊者雜誌（2006 年 3 月）。〈置入性行銷、業配　腐蝕新聞專業〉，《目擊者雜誌》，51: 50-53。

立法院（2004）。〈立法院第五屆第五會期教育及文化、科技及資訊兩委員會第一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，93(30): 143-148。

任德厚（2005）。《政治學》（第七版）。台北市：三民書局。

宇若霏（2004）。《政府宣導置入電視新聞節目之表現方式分析》。文化大學新聞研究所碩士論文。

成天明（1999）。〈新聞媒介和政府公共關係〉，世新大學新聞學系（編），《傳播與社會》，頁 253-295。台北市：揚智文化。

朱全斌（1998）。《媒體、認同與傳播新科技：關心本土傳媒發展的文化研究》。台北市：遠流。

江祥綾（2007 年 5 月 10 日）。〈三立道歉聲明〉，《聯合報》，A3。

江祥綾（2007 年 5 月 9 日）。〈三立電視聲明〉，《聯合報》，A3。

江慧真（2007 年 5 月 19 日）。〈NCC 附帶條款 置入性行銷 要告知資金來源〉，《中國時報》，A6。

江麗美（2003）。《媒體操控》。台北市：麥田。（原書 Chomsky, N. [2002]. *Media control: The spectacular achievements of propaganda* (2nd ed.). New York: Seven Stories Press.）

行政院（2003 年 5 月 30）。〈廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法合併修正草案總說明〉，取自行政院網頁 http://www.ey.gov.tw/lp.asp?CtNode=1077&CtUnit=180&BaseDSD=16&nowpage=5&pagesize=50

何吉森（2005）。〈從規範過程模式探討各國電視頻道節目內容與廣告規範制度〉，「有線暨衛星廣播電視產業營運議題研討會」，台北市。

何榮幸（2010 年 12 月 29 日）。〈何榮幸：修法杜絕政府置入〉，《中國時報》，A17。

余陽州（1999）。〈大眾傳播的控制〉，世新大學新聞學系（編），《傳播與社會》，頁 79-107。台北市：揚智文化。

吳進生（1991）。〈政府廣告〉，《動腦》，176: 7。

呂一銘（2011 年 11 月 4 日）。〈2011 年烏龍新聞紀實 : 新防會九月媒體觀察報告〉，取自卓越新聞獎基金會網頁 http://www.feja.org.tw/modules/news007/article.php?storyid=850

呂一銘（2011 年 4 月 27 日）。〈2011 年烏龍新聞紀實 : 2011 三月份媒體觀察報告：複合型置入行銷方興未艾 媒體守法自律面臨嚴峻挑戰〉，取自卓越新

聞獎基金會網頁

http://www.feja.org.tw/modules/news007/article.php?storyid=744

呂東熹（2010）。《政媒角力下的台灣報業》。台北市：玉山社。

呂東熹（2008）。〈《自立晚報》的崛起與消失：談台灣報業的轉型正義〉，張炎憲（編），《戰後台灣媒體與轉型正義論文集》，頁 1-53。臺北市：吳三連獎基金會。

呂苡榕（2011 年 1 月 13 日）。〈政府置入性行銷禁令 漏洞百出〉，《台灣立報》。取自 http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-103623

呂雪彗（2003 年 4 月 2 日）。〈置入性行銷未見其利先見其害 政治色彩難褪盡，易衍生爭議〉，《工商時報》，A4。

呂傑華（1998）。〈報業發展與經濟變遷——論報禁解除十周年與台灣報業生態及發展趨勢〉，《民意研究季刊》，204: 77-99。

李月琴（2003 年 3 月）。〈衝著十一億　媒體全都綠〉，《商業週刊》，798: 66。

李志德（2007 年 5 月 9 日）。〈媒觀媒改：三立應認錯道歉〉，《聯合報》，A3。

李志德（2007 年 5 月 8 日）。〈三立 228 報導造假　系列特別報導移花接木 將國軍在上海處決共產黨畫面 指為基隆港屠殺紀實〉，《聯合報》，A1。

李宗衡、蔡日雲（2005 年 7 月 15 日）。〈取消置入性行銷 廣告歸廣告〉，《蘋果日報》。取自

http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/1912377/IssueID/20050715

李金銓（2004）。《超越西方霸權 傳媒與「文化中國」的現代性》。China: Oxford University Press。

李屏慧（1989 年 5 月 27 日）。〈忍令歷史留白? 公視新聞無所不談 就是不談大陸學運 瞭望國際不及神州 新聞眼成了傳聲筒〉，《聯合晚報》，8 版。

李祖舜（2003 年 4 月 8 日）。〈置入行銷行之有年 鳥來伯與十三姨 99 萬委製 新聞局指去年即委託該劇宣導政令 考量收視率且會檢驗其宣傳效果〉，《中時晚報》，A4。

李淑華、黃名璽（2010 年 12 月 27 日）。〈政治置入性行銷 總統說 no〉，《中央社即時新聞》。上網日期：2011 年 1 月 1 日，取自 http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=201012270231&q=

李雅媛（2010 年 12 月 30 日）。〈禁置入新聞 政院訂規範〉，《中廣新聞》，取自 http://news.chinatimes.com/realtime/110101/112010123001036.html

李雅萍（2006）。《新聞報導中置入性政策行銷之研究：以中部電視新聞工作者之觀點為例》。東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。

李順德（2003 年 4 月 2 日）。〈葉國興堅持推動「置入性行銷」〉，《聯合報》，A10。

李瞻（1992）。《政府公共關系》。台北市：理論與政策雜誌社。

李瞻（1968）。〈社會責任論的發展〉，《新聞學研究》，2: 54-109。

杜力平譯（1993）。《大眾傳播學理論》。台北市：五南。（原書 DeFleur, M. L., & Ball-Rokeach, S. [1989]. Theories of mass communication. New York, NY: Longman.）

杜章智譯（1990）。〈意識形態和意識形態的國家機器〉，杜章智譯，《列寧和哲學》，頁 151-206。台北市：遠流。（原書 Althusser, L. [1972]. Ideology and ideology state apparatuses. In Lenin and philosophy, and other essays (pp. 85-126). New York, NY: Monthly Review Press.）

沈國麟（2007）。《控制溝通：美國政府的媒體宣傳》。上海市：上海人民出版社。

卓沅蓁（2010 年 7 月）。〈以數位無線電視共同傳輸平臺政策研究檢視數位轉換策略：新制度論的觀點〉，「2010 中華傳播學會研討會」，嘉義中正大學。

周育仁（2003）。《政治學新論》。台北市：周育仁。

周怡怡（2008）。《政府置入電視新聞之過程與呈現》。政治大學傳播學院碩士在職專班論文。

周瓊惠（2006）。《新聞專業與置入性行銷—記者的心理調適》。台灣大學新聞研究所碩士論文。

周繼祥（2005）。《政治學》。台北市：威仕曼文化。

林子儀（1999）。《言論自由與新聞自由》。台北市：元照。

林子儀（1997）。〈新聞自由與事前限制〉，翁秀琪、蔡明誠（編），《大眾傳播法手冊》，頁 31-49。台北市：政治大學新聞學系。

林文益譯(2001)。《政治傳播學》。台北市：風雲論壇。(原書 McNair, B. [1995]. An introduction to political communication. London, UK: Routledge.)

林佳蕙（2010 年 3 月）。〈政府是最大的廣告客戶，也是最糟的廣告客戶〉，《ADM 廣告雜誌》，226: 44-45。

林怡潔、何軒憶.（2003 年 3 月 16 日）。〈政令宣導 綜藝化 一場戲〉，《聯合報》，26 版。

林秋妙（2010）。《政府置入性行銷規範之研究》。（專題研究 No. A00778）。台北：立法院法制局。

林修全（2003 年 12 月 3 日）。〈電視選戰 藍綠互指買節目〉，《聯合晚報》，1 版。

林倖妃、陳一姍（2010 年 12 月），〈台灣民主的大騙局〉，《天下雜誌》，463: 320-333。

林庭瑤、蔡慧貞（2005 年 7 月 15 日）。〈政府廣告 採媒體通路統包〉，《中國時報》，A10。

林淑玲（2003 年 7 月 16 日）。〈新聞局：未違法 還要做〉，《中國時報》，A4。

林敬殷（2003 年 4 月 1 日），〈節目融入施政 點子不錯 效果質疑〉，《聯合報》，A2。

林新輝（2011 年 1 月 4 日）。〈禁置入性行銷 立委提修法〉，《聯合報》，A10。

林照真（2009）。《收視率新聞學：台灣電視新聞商品化》。台北市：聯經。

林照真（2007 年 7 月）。〈荒謬的新聞經濟學〉，《目擊者雜誌》，59，取自 http://www.atj.org.tw/watch/newscon1.asp?number=1824

林照真（2005a），〈誰在收買媒體？〉，《天下雜誌》，316: 120-132。

林照真（2005b），〈"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（2004 年 6 月）。〈製造政治新聞——政治公關機制對媒體議題操縱初探〉，「2004 中華傳播學會研討會」，澳門。

林嘉琪（2011 年 1 月 13 日）。〈反收買聯盟質疑 政府仍可間接置入行銷〉，《自由時報》，A5。

林麗雲（2005）。〈威權主義國家與電視：台灣與南韓之比較〉，《新聞學研究》，85: 1-30。

林麗雲（2002）。〈「新聞自由」的矛盾：論其貢獻與侷限〉，劉麗芳（編），《千禧傳播法制的回顧與前瞻：傳播與法律系列研討會（八）論文彙編》，頁 7-26。台北市：政治大學傳播學院研究暨發展中心。

林麗雲（2000）。〈臺灣威權體制下「侍從報業」的矛盾與轉型：一九四九～一九九九〉，《臺灣產業研究》，3: 89-148。

邱慧君（2003 年 12 月 4 日）。〈黃輝珍拒絕 態度強硬 堅持宣導政府政策是新聞局法定職權〉，《中時晚報》。A2。

邱燕玲、王貝林（2011 年 1 月 4 日）。〈杜絕政府置入 朝野啟動修法〉，《自由電子報》。上網日期：2011 年 1 月 4 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/4/today-fo3-2.htm

邱燕玲、顏若瑾（2010 年 12 月 29 日）。〈明年總預算將以主決議規範置入〉，《自由電子報》，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/29/today-fo1-2.htm

姚盈如、蕭旭岑（2007 年 5 月 9 日）。〈委製未公開招標 藍質疑圖利〉，《中國時報》。A2。

柯三吉（1993）。《公共政策與政治經濟論叢》。台北：時英。

洪貞玲（2010 年 12 月 15 日）。〈政府逼走媒體老兵〉，《蘋果日報》，取自 http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/33036930/IssueID/20101215

玻璃瓶（2007）。〈一則電視新聞 10 萬賣給你〉，《目擊者》，取自 http://www.atj.org.tw/watch/newscon1.asp?number=1823_

胡元輝（2007 年 11 月 16 日）。〈「黑暗之幕」將成事實？戒嚴與報禁解除二十週年的憂思〉，《報禁解除二十年》，取自 http://ban-lift20.blogspot.com/2007/11/blog-post_12.html

唐孝民、唐在揚、鄭任汶、王正寧（2007 年 5 月 8 日）。〈三立新聞造假？NCC：未按正確流程處理〉，《聯合晚報》，4 版。

唐維敏譯（1997），〈大眾媒體與民主〉，唐維敏譯，《大眾媒介與社會》，頁 111-162。台北市：五南。（原書 Gurevitch, M., & Curran, J. (Eds.). [1996]. Mass media and society (2nd ed.). London, UK: Arnold.）

夏迪（1987 年 1 月 18 日）。〈「歡樂列車」 多種技巧宣導政令〉，《聯合報》，12 版。

孫窮理（2011 年 4 月 1 日）。〈「廣編特輯」混淆視聽 媒改、環保團體聯手批〉，《苦勞網》。取自 http://www.coolloud.org.tw/node/58867

孫憶南譯（2006）。《全球媒體時代：霸權與抵抗》，臺北市：書林。（原書 Steven, P. [2003]. The no-nonsense guide to global media. New York, NY: Verso.）

徐振興（2009）。《電視新聞商業置入性行銷型態、認定與規範原則》。（國家通訊傳播委員會 98 年度委託研究報告，PG9807-0018），社團法人台灣新聞傳播與法律學會。

徐嘉宏（2003）。《台灣民主化下國家與媒體關係的變遷之研究》。中山大學政治學研究所碩士論文。

涂楷玲（2007）。《國家通訊傳播委員會組織法爭議之研究》。台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。

涂瑞華譯（1999）。《傳播媒介與資訊社會》。台北市：亞太圖書。（原書 Straubhaar, J. D., & LaRose, R. [1997]. Communications media in the information society. Belmont, CA: Wadsworth Pub. Co.）

祝基瀅（1983）。《政治傳播學》。台北市：三民書局。

耿豫仙（2010 年 12 月 27 日）。〈拿納稅人錢置入行銷 台 NCC：不正當〉，《大紀元》。取自 http://www.epochtimes.com/b5/10/12/27/n3125246p.htm

財訊月刊（2003 年 4 月）。〈政府刊登報紙廣告費用大公開〉。《財訊月刊》，253: 40-41。

馬英九、蕭萬長（2007 年 12 月 10 日）。〈馬英九人權政策——新世紀台灣人權宣言〉。取自馬英九、蕭萬長 2008 總統大選競選網站網頁 http://2008.ma19.net/policy4you/humanrights

高有智（2008 年 3 月 20 日）。〈置入性行銷亂象 須從制度規範〉，《中國時報》，A6。

高凌雲（2007 年 5 月 10 日）。〈三立錯植 228 畫面事件　藍委批政府置入性行銷〉，《聯合晚報》，9 版。

動腦（2005 年 7 月）。〈新聞局停止置入性行銷〉，《動腦》，351: 53-54。

國家通訊傳播委員會（2011 年 3 月 24 日）。〈行政院第 3239 次會議通過「衛星廣播電視法修正草案」〉，取自國家通訊傳播委員會網頁 http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=23758

國家通訊傳播委員會(2009 年 2 月 6 日 a)。〈衛星廣播電視法修正草案總說明〉。取自國家通訊傳播委員會網頁 http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=181&sn_f=9279

國家通訊傳播委員會(2009 年 2 月 6 日 b)。〈衛星廣播電視法修正草案對照表〉。取自國家通訊傳播委員會網頁 http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=181&sn_f=9279

國家通訊傳播委員會（2008 年 10 月 1 日）。〈國家通訊傳播委員會第 261 次委員會議紀錄〉。取自國家通訊傳播委員會網頁 http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=67&sn_f=7817

國家通訊傳播委員會（2008 年 7 月 22 日）。〈通訊傳播管理法草案第二次報院版〉。取自國家通訊傳播委員會網頁 http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=2567&sn_f=21681

國家通訊傳播委員會（2008 年 2 月 15 日）。〈國家通訊傳播委員會 96 年 1-12 月份 衛星電視事業裁處統計〉。取自國家通訊傳播委員會網頁 http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/11021/315_5173_110218_1.pdf

國家通訊傳播委員會（2007 年 11 月 12 日）。〈通訊傳播管理法草案意見彙整及回應表〉。取自國家通訊傳播委員會網頁 http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=4017

國家通訊傳播委員會（2007 年 5 月 18 日）。〈NCC 針對三立新聞台「二二八走過一甲子」特別報導之處理〉。取自國家通訊傳播委員會網頁 http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=1143

康照祥（2005）。《媒體識讀》。台北市：揚智文化。

張玉涵（1999 年 6 月）。〈媒介議題與網路公眾議題之間相似性探討——以 BBS 政治版為例〉，「1999 中華傳播學會研討會」，台北。

張明貴（2002）。《政治學：政府與政治》。台北市：五南。

張舒婷、林上祚（2009 年 11 月 10 日）。〈NCC：電視專題報導 可置入行銷〉，《中國時報》，A8。

張錦華、林麗雲、洪貞玲、王泰俐（2011）。《政府訊息於電視節目呈現之型態及案例研究》。（國家通訊傳播委員會 99 年委託研究報告，NCC-48-99-04）。台北：台灣大學新聞研究所。

張錦華、林麗雲（2011）。〈頭痛醫頭：政府宣導只要禁止置入和要求揭露就完備了嗎？—檢視《預算法》第六十二條之一增訂案〉，《臺大新聞論壇》，10: 87-105。

張錦華（2004）。〈論置入性行銷所造成的政商糾葛、新聞專業淪落〉，曾虛白先生新聞獎基金會主辦，《當前新聞生態的挑戰與出路研討會論文集：曾虛白先生新聞獎卅十週年》，頁 129-133。台北市：曾虛白先生新聞獎基金會。

張麗娜、李淑華（2004 年 5 月 50 日。〈阻政媒兩棲初審過關〉，《蘋果日報》。上網日期：2010 年 12 月 10 日，取自 http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/945862/IssueID/20040520

曹郁芬、彭顯鈞（2010 年 7 月 7 日）。〈政治介入媒體 自由之家點出羅智強〉，《自由電子報》，上網日期：2010 年 12 月 6 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/jul/7/today-p4.htm

許文宜（2010）。〈傳播研究「匯流」視角：傳播生態理論與分析取徑——傳播生態模式的提出〉，「 2010 台灣資訊社會研究學會年會暨學術研討會：社群媒體與行動 (Social Media and Action)」。台北：交通大學。

許金龍（2003 年 3 月 14 日）。〈葉國興：政令宣導融入節目 不羞恥〉，《聯合報》，4 版。

陳文信、鄭閔聲、羅融、秦蕙媛（2011 年 1 月 13 日）。〈三讀通過 政府不得從事置入性行銷〉，《中國時報》，A5。

陳志平（2007 年 5 月 9 日）。〈228 造假專輯 新聞局出的錢〉，《聯合報》，A2。

陳芸芸、劉慧雯譯（2003）。《特新大眾傳播理論：2003 年革新重譯本》。臺北縣：韋伯文化。（原書 McQuail, D. [2001]. Mass communication theory an introduction (4th ed.). London, UK: Sage.

陳俍任（2009 年 11 月 10 日）。〈新聞與兒童節目 仍是禁區 電視廣告置入 大幅放寬〉，《聯合報》，A8。

陳俍任、尚毅夫（2007 年 7 月 18 日）。〈政治置入性行銷 NCC 擬下禁令〉，《聯合報》，A4。

陳思穎（2010 年 12 月 29 日）。〈改革置入性行銷　林滄敏：避免政府廣告強調「個別首長」〉，《NOWnews 今日新聞網》。取自 http://www.nownews.com/2010/12/29/10844-2677703.htm

陳思穎（2010 年 12 月 28 日）。〈吳敦義：用新聞包裝廣告是「欺騙」 要相關部門徹底改善〉，《NOWnews 今日新聞網》。取自 http://www.nownews.com/2010/12/28/11490-2677377.htm

陳炳宏（2007 年 7 月 12 日）。〈解嚴後媒體生態大變〉，《蘋果日報》。上網日期：2010 年 12 月 10 日，取自 http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/3635824/IssueID/20070712

陳炳宏（2007 年 7 月）。〈置入性行銷：爭議與解套〉，《目擊者雜誌》，59: 1-4。

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。

陳炳宏（2001）。《傳播產業研究》。台北市：五南。

陳雪雲（1996）。〈國家、媒體和民主參與〉，《社會教育學刊》。25: 109-137。

陳順孝（2003）。《新聞控制與反控制：「記實避禍」的報導策略》。台北市：五南。

陳曉宜（2009 年 11 月 3 日），〈做不出政績用買的 還想騙多久？〉，《自由電子報》，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/nov/3/today-p1-2.htm

彭家發編（2005）。《新聞學》。台北縣：空大。

彭賢恩、張郁敏（2008）。〈政治置入性新聞對新聞可信度之影響〉，《新聞學研究》，95: 55-110。

彭豫立（2008）。《全球化趨勢下中國傳媒產業的發展與影響——以報業發展為例》。銘傳大學社會科學院國家發展與兩岸關係碩士在職專班論文。

彭懷恩（2000）。《政治學——比較的觀點》。台北市：風雲論壇。

彭懷恩（1997）。〈國家機關與媒體制度〉，彭懷恩（編），《90 年代臺灣媒介發展與批判》，頁 39-62。台北市：世界新聞傳播學院。

曾韋禎、陳永吉、林毅璋（2011 年 4 月 2 日）。〈政府廣告變廣編 媒觀批魚目混珠〉，《自由電子報》。取自 http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/apr/2/today-p2.htm

曾蘭惠（2008）。《有線電視新聞置入性行銷呈現手法之初探》。銘傳大學傳播管理研究所碩士論文。.

湯允一譯（2001）。《 媒體／社會：產業、形象，與閱聽大眾》，台北市：學富文化。（原書 Croteau, D., & Hoynes, W. [2003]. *Media society: Industries, Images, and audiences* (3rd ed.). CA: Pine Forge Press.）

華視台史館（無日期）。〈華視台史館：社教節目〉，取自中華電視公司網頁 http://www.cts.com.tw/ctsmuseum/c2x.htm

馮建三、王菲菲、羅世宏、唐士哲、林麗雲、魏 玓、王賀白譯（2005）。《問題媒體：二十世紀美國傳播政治》。台北市：巨流。（原書 McChesney, R. W. [2004]. *The problem of the media: U.S. communication politics in the twenty-first century*. New York, NY: Monthly Review Press.）

馮建三譯（1999）《資訊社會理論》。台北市：遠流。（原書 Webster, F. [1995]. Theories of the information society. London, UK: Routledge.）

馮建三、程宗明譯（1998）。《傳播政治經濟學——再思考與再更新》。台北市：五南。（原書 Mosco, P. V. [1996]. *The political economy of communication: Rethinking and renewal* (1st Edition.). London, UK: Sage Publications Ltd.）

馮建三譯（1994）。《媒介經濟學》。台北市：遠流。（原書 Picard, R. G. [1989]. *Media economics: Concepts and issues*. Newbury Park, CA: Sage Publications.）

馮建三譯（1993）。《大眾文化的迷思》。台北市：遠流。（原書 Swingewood, A. [1977)] The myth of mass culture. London, UK: Macmillan.）

黃名璽（2010 年 12 月 28 日）。〈立院：政令宣導須標明廣告〉，《中央社即時新聞》。取自 http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=201012280250&q=

黃治蘋（2008）。《有線／衛星電視頻道節目廣告化規制之研究》 。政治大學法律與科技整合研究所碩士論文。

黃哲斌（2010 年 12 月 13 日）。〈乘著噴射機，我離開《中國時報》〉，《【圖解】第一次買新聞就上手》。上網日期：2010 年 12 月 13 日，取自 http://blog.chinatimes.com/dander/archive/2010/12/13/579524.html

黃哲斌（2010）。〈反對政府收買媒體，以「置入性行銷」欺瞞人民. 反對政府收買媒體，以「置入性行銷」欺瞞人民〉。取自 http://campaign.tw-npo.org/sign.php?id=2010121202365800

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。

黃揚明、蘇聖怡、毛嘉慶（2010 年 12 月 20 日）。〈記協：修法禁政府置入行銷〉，《蘋果日報》，取自 http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/33049970/IssueID/20101220

黃筱鈞（2010 年 6 月 18 日）。〈新聞自律的配套措施: 維護新聞專業 自律與他律機制不可偏廢〉。取自卓越新聞獎基金會網頁 http://www.feja.org.tw/modules/news002/article.php?storyid=354

黃櫻棻（1997）。〈文化傳播與政治經濟學〉，唐維敏譯，《大?媒介與社會》，頁 15-35。台北市：五南。（原書 Golding, P., & Murdock, G. [1991]. Culture, communications, and political economy. In Gurevitch, M., & Curran, J. (Eds.). [1996]. Mass media and society (2nd ed.). London, UK: Arnold.）

楊宗興（2011 年 4 月 1 日）。〈政令宣傳化身「廣編特輯」 媒改團體籲修法〉，《新頭殼 NewTalk》。取自 http://newtalk.tw/news_read.php?oid=13241

楊湘鈞（2011 年 2 月 14 日）。〈為管置入行銷 立委提案再修法〉，《聯合新聞網》，取自 http://udn.com/NEWS/NATIONAL/BREAKINGNEWS1/6150148.shtml

楊雅婷譯（2009）。《媒介與政治初探》。臺北縣：韋伯文化。（原書 Oates, S. [2008]. Introduction to media and politics. London, UK: SAGE.）

經濟日報（1988 年 9 月 16 日)。〈公家機關廣告將成新貴〉，《經濟日報》，7 版。

葉子佳（2006）。〈不是每個新聞都可以販賣〉，《目擊者》。51: 54-55。

葉至誠（2000）。《社會科學概論》。台北市：揚智文化。

葉明德（2006）。《政治學》，台北市：五南。

廖淑君（2005）。《政府置入性行銷法律議題之研究》。世新大學法律研究所碩士論文。

管中祥（2009）。〈光影游擊最前線：台灣另類媒體 2007-2008〉，《新聞學研究》，99: 201-220。

管中祥（2007 年 2 月 25 日）。〈《無米樂》裡的農民之聲〉，《媒體小鋪》。取自 http://www.benla.twmail.net/index.php?option=com_content&task=view&id=365&Itemid=32

管中祥（2000 年 6 月）。〈「國民黨國機器」操控媒介形式的轉變（1924-1999）〉，「2000 中華傳播學會研討會」，台北縣深坑。

管中祥（1997）。《我國有線電視發展歷程中的國家角色分析》。政治大學新聞研究所碩士論文。

劉于甄（2009 年 7 月）。〈你看到了什麼？置入性電視新聞的可信度與注意力研究〉。「2009 中華傳播學會研討會」，新竹玄奘大學。

劉淑婉（2003 年 7 月 15 日）。〈置入性行銷案 新聞局遭糾正〉，《聯合晚報》，2 版。

劉蕙苓（2011）。《新聞，多少錢！？：探索置入性行銷對電視新聞的影響》。高雄市：巨流圖書股份有限公司。

劉蕙苓（2009）。《探索廣告主導向新聞：置入性行銷對電視新聞常規與記者專業性的影響》。政治大學新聞研究所博士論文。

劉鶴群、林秀雲、陳麗欣、胡正申、黃韻如譯（(2010）。《社會科學研究方法》。台北市：雙葉書廊。（原書 Babbie, E. R. [2009]. The practice of social research (12th ed.). Belmont, CA: Wadsworth Publishing.）

墨非（2006）。〈買廣告，換記者！〉，《目擊者》，51: 48-49。

蔡孟真（2005）。《初探首次政黨論替之後報業與政治關係的版圖》。淡江大學大眾傳播學系傳播碩士班碩士論文。

蔡明燁譯（2001）。《媒體與政治》。台北市：木棉。（原書 Negrine, R. [1994]. Politics and the mass media in britain (2nd ed.). London, UK: Routledge.）

蔡慧貞（2003 年 12 月 10 日）。〈廣電三法修正三讀 黨政軍二年內退出廣電媒體〉。《中國時報》，A2。

蔣中正（1940）。〈黽勉新聞界戰士〉，《先總統　蔣公思想言論總集》，取自 http://www.chungcheng.org.tw/thought/class06/0017/0020.htm

鄭任汶（2003 年 12 月 4 日）。〈置入行銷 朝野立委均喊卡〉，《中時晚報》，A2。

鄭自隆（2008）。《電視置入：形式、效果與倫理》，台北縣：正中。

鄭翔峻（2011 年 3 月 4 日）。〈破除媒體背後黑手 陳依玫：自律才能達到〉，《新頭殼 NewTalk》。取自 http://newtalk.tw/news_read.php?oid=12477

鄭閔聲（2011 年 1 月 4 日）。〈制政府置入 立委擬修預算法〉，《中國時報》，A4。

鄭瑞城（1989）。《透視傳播媒介》。台北市：經濟與生活出版。

黎珍珍（2003 年 3 月 28 日）。〈11 億標案 立委質疑獨厚綠色媒體〉，《中國時報》，A6。

盧素梅（2007 年 5 月 18 日）。〈NCC：三立罰一百萬　主管受八小時新聞倫理教育〉，《中時電子報》，取自 http://vip.tol.com.tw/CT_NS/NS_Context_Print.aspx?nsrc=C&ndate=20070518&nfno=N5048.001&nsno=32&nkeyword=%u4e8c%u4e8c%u516b&SearchArgs=Keyword%3d%u4e8c%u4e8c%u516b%26Attr%3d%26Src%3d15%26DateFrom%3d20070508%26DateTo%3d20070531%26ShowStyle%3d2%26PageNo%3d1%26ItemsPerPage%3d100&App=NS

盧素梅（2007 年 5 月 8 日 a）。〈三立假畫面事件　NCC 要求說明並送廣告及節目諮詢委員會處理〉，《中時電子報》，取自 http://vip.tol.com.tw/CT_NS/NS_Context_Print.aspx?nsrc=C&ndate=20070508&nfno=N5047.001&nsno=67&nkeyword=%u4e8c%u4e8c%u516b&SearchArgs=Keyword%3d%u4e8c%u4e8c%u516b%26Attr%3d%26Src%3d15%26DateFrom%3d20070508%26DateTo%3d20070531%26ShowStyle%3d2%26PageNo%3d1%26ItemsPerPage%3d100&App=NS

盧素梅（2007 年 5 月 8 日 b）。〈行政院：委三立製作「二二八特別報導」尚未驗收 將嚴格把關〉，《中時電子報》。取自 http://vip.tol.com.tw/CT_NS/NS_Context_Print.aspx?nsrc=C&ndate=20070508&nfno=N5055.001&nsno=65&nkeyword=%u4e8c%u4e8c%u516b&SearchArgs=Keyword%3d%u4e8c%u4e8c%u516b%26Attr%3d%26Src%3d15%26DateFrom%3d20070508%26DateTo%3d20070531%26ShowStyle%3d2%26PageNo%3d1%26ItemsPerPage%3d100&App=NS

蕭全政（2006）。《政治與經濟的整合》，高雄市：基礎文化。

蕭肇君（2004 年 6 月）。〈置入性行銷對新聞專業的影響：市場新聞學下的專業性考察〉，「2004 中華傳播學會研討會」，澳門。

蕭衡倩（2003 年 3 月 13 日）。〈偶像劇、綜藝節目看得到政令宣導〉，《聯合晚報》，2 版。

賴祥蔚（2006）。〈新聞自由的臨摹與反思〉，《新聞學研究》，87: 97-129。

戴豪君、黃菁甯（2004）。〈開展通訊傳播法制新局——我國通訊傳播法之研析〉，《科技法律透析》，16(9): 32-49。

聯合報（1976 年 4 月 22 日）。〈電視台黃金時間 應播放社教節目 蔣院長認「行的安全」製作欠妥〉，《聯合報》，9 版。

謝文華、黃維助（2010 年 12 月 27 日）。〈政府收買新聞 學界怒吼〉，《自由時報》。上網日期：2011 年 1 月 7 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/27/today-t1.htm

謝文華、黃以敬（2010 年 12 月 21 日）。〈學界批「政府買媒體 像焚書坑儒」〉，《自由電子報》。取自 http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/21/today-p3.htm

謝岳（2005）。《大眾傳媒與民主政治：政治傳播的個案研究》。上海：上海交通大學。

瞿海源（1999）。〈媒體與政商的不倫關係〉，《目擊者》，9: 10-16。

闕秋萍（2005）。〈探討台灣廣告產業權力架構變遷因素及其影響之研究：以權力與競合關係觀點〉，「2005 中華傳播學會研討會」。台北市：台大凝態館會議中心。

魏玫娟（1997）。《新聞傳播媒介在台灣政治發展過程中的角色——解嚴前後新聞傳播媒介角色之分析》。中山大學政治研究所碩士論文。

羅文輝（2008）。〈台灣新聞自由的幾點觀察〉，《卓越新聞講基金會》. 上網日期：2010 年 12 月 10 日，取自 http://www.feja.org.tw/modules/news003/article.php?storyid=160

羅文輝、劉蕙苓（2006 年 7 月）。〈置入性行銷對新聞記者的影響〉，「2006 中華傳播學會研討會」，台北市：台灣大學。

羅世宏（2008a）。〈自由報業誰買單？新聞與民主的再思考〉，《新聞學研究》，95, 213-238。

羅世宏（2008b）。〈通訊傳播管理法草案的盲點： 文化公民權／傳播權視野之批判〉，《科技法學評論》，5(2): 1-29。

羅世宏譯（2005）。〈瞭解美國新聞實務（一）〉。國立編譯館（主譯），《問題媒體：二十一世紀美國傳播政治》，頁 59-102。台北市：巨流。（原書 McChesney, R. W. [2004]. The problem of the media: U.S. communication politics in the twenty-first century. New York, NY: Monthly Review Press.）

羅世宏譯（2000）。《傳播理論——起源、方法與應用》。台北市：五南。（原書 Severin, W. J., & Tankard, J. W. [1997]. Communication theories: Origins, Methods, and uses in the mass media (4th ed.). New York, NY: Longman.）

羅如蘭（2003 年 12 月 4 日）。〈電視新聞談話節目 政府扮影武者〉，《中國時報》，A6。

羅添斌、陳慧萍、廖千瑩、黃維助（2011 年 11 月 24 日）。〈馬政府置入行銷 審計部首波揪 34 件〉，《自由電子報》。取自 http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/nov/24/today-p5.htm

蘇嫻雅（2004）。《煞不住的下衝列車：台灣媒體批判》。台北市：米羅文化。

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 96 年委託報告，PG9610-0009）。台北：政治大學新聞系。

蘋果日報（2010 年 12 月 27 日）。〈政府置入行銷 131 學者怒吼〉，《蘋果日報》，取自 http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/33066655/IssueID/20101227

顧恆湛（2008 年 4 月 10 日）。〈政院退回通傳法草案　建議採漸進式修法〉，取自媒體公民行動網網頁 http://www.nccwatch.org.tw/news/20080411/16993

龔賓四（1994 年 5 月 26 日）。〈那一夜，三台新聞掛帥〉，《聯合晚報》，15 版。

Alison, G. (1993). The public sphere, the media and democracy. *Transformation*, (21), 65-77.

Balasubramanian, S. K. (1994). Beyond advertising and publicity: Hybrid messages and public policy issues. Journal of Advertising, 23(4), 29-46.

Barstow, D., & Stein, R. (2005, March 13). Under bush, a new age of prepackaged tv news. *The New York Times*. Retrieved from http://www.nytimes.com/2005/03/13/politics/13covert.html?_r=1&sq=under%20bush&st=cse&scp=1&pagewanted=print&position=

Bennett, W. L. (2008). *News: The politics of illusion* (8th ed.). New York, NY: Longman.

Bennett, W. L., & Livingston, S. (2003). Editors' introduction: A semi-independent press: government control and journalistic autonomy in the political construction of news. *Political Communication*, *20*(4), 359-362.

Butsch, R. (2007). *Media and public spheres*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Cook, T. (1998). *Governing with the news : the news media as a political institution*. Chicago: University of Chicago Press.

Curran, J. (2002). *Media and power*. London, UK: Routledge.

Domhoff, G. W. (1999). State and ruling class in corporate America. *Critical Sociology*, *25*(2-3), 266 -277.

Donohue, G. A., Tichenor, P. J., & Olien, C. N. (1995). A guard dog perspective on the role of media. *Journal of Communication*, *45*(2), 115-132.

Eggen, D. (2011, March 22). Consumer advocates: fcc should require more disclosure on political ads. *The Washington Post*. Retrieved from http://www.washingtonpost.com/politics/consumer-advocates-fcc-should-require-more-disclosure-on-political-ads/2011/03/21/ABNg4HAB_story.html

Garnham, N. (1986). The media and the public sphere. In P. Golding, Graham Murdock, & Philip Schlesinger (Eds.), *Communicating politics: mass communications and the political process* (pp. 45-53). New York, NY: Leicester University Press.

Garnham, N. (2000). *Emancipation, the media, and modernity: arguments about the media and social theory*. Oxford, NY: Oxford University Press.

Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge ; New York, NY: Cambridge University Press.

Herman, E. S., & Chomsky, N. (1988). *Manufacturing consent: The political economy of the mass media.* NewYork, NY: Pantheon Books.

Herman, E. S., & McChesney, R. W. (1997). *The global media: The new missionaries of corporate capitalism*. London,UK: Cassell.

Jakubowicz, K. (1995). Media within and without the state: Press freedom in Eastern Europe. *Journal of Communication*, *45*(4), 125-139.

Jhally, S. (1989). The Political economy of culture. In I. H. Angus & S. Jhally (Eds.), *Cultural politics in contemporary America* (pp. 65-81). London, UK: Routledge.

Keane, J. (1991). *The media and democracy*. Australia: Polity.

Kuhn, R. (2007). *Politics and the media in Britain*. Contemporary political studies (1st Edition.). New York, NY: Palgrave Macmillan.

McChesney, R. W. (2000). The political economy of communication and the future of the field. *Media, Culture & Society*, *22*(1), 109-116.

McManus, J. (1994). *Market-driven journalism : Let the citizen beware?* Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

McNair, B. (2008). Journalism and democracy. In K. Wahl-Jorgensen & T. Hanitzsch (Eds.), *The handbook of journalism studies* (1st ed., pp. 237-249). New York, NY: Routledge.

Murdock, G. (1993). Communications and the constitution of modernity. *Media, culture & society*, *15*(4), 521-539.

Norris, V. (1990). *The political economy of communications: an exploration of fundamental concepts*. Working papers). State College: School of Communications, Pennsylvania State University.

Schiller, D. (1999). *Digital capitalism: networking the global market system*. The MIT Press.

Schiller, H. (1992). *Mass communications and american empire* (2nd ed.). Godstone: Westview Press.

Schlesinger, P. (1990). Rethinking the sociology of journalism: Source strategies and the limits of media-centrism. In M. Ferguson (Ed.), *Public communication: The new imperatives : Future directions for media research* (pp. 61-83). London, UK: Sage Publications.

Schudson, M. (2005). Four approaches to the sociology of news. In J. Curran & M. Gurevitch (Eds.), *Mass media and society* (pp. 172-197). London, UK: Hodder Arnold.

Seymour-Ure, C. (2003). *Prime ministers and the media : Issues of power and control*. Malden, MA: Blackwell Pub.

Sparks, C. (1986). The media and the state. In J. Curran & C. F. P. A. B. Freedom (Eds.), *Bending reality: The state of the media* (pp. 77-86). London, UK: Pluto Press.

Sparks, C. (2000). Media theory after the fall of European communism: Why the old models from East and West won't do any more. In M. Park & J. Curran (Eds.), *De-Westernizing media studies* (pp. 35-49). London, UK: Routledge.

Sweney, M. (2010, January 4). Advertisers' body isba turns its fire on tv product placement plan. *The Guardian*. Retrieved from http://www.guardian.co.uk/media/2010/jan/04/advertisers-isba-tv-product-placement

Thompson, J. B. (1993). The Theory of the Public Sphere. *Theory, Culture & Society*, *10*(3), 173 -189.

Wernick, A. (1991). *Promotional culture : Advertising, Ideology, and symbolic expression*. London, UK: Sage Publications.

Whitten-Woodring, J. (2009). Watchdog or lapdog? Media Freedom, Regime Type, and Government Respect for Human Rights. *International Studies Quarterly*, *53*(3), 595-625.

附錄一、通訊傳播管理法草案修正沿革與現行廣電三法比較表

	現行法規	2007.09.11 第一版	2007.11.09 第二版	2007.12.20 第一次報院版
新聞不得置入（節目與廣告區分）	● 廣播電視法 第 33 條第 1 項前段 電臺所播送之廣告，應與節目明顯分開 ● 有線廣播電視法 第 42 條第 1 項 節目應維持完整性，並與廣告區分。 第 45 條第 3 項 單則廣告時間超過三分鐘或廣告以節目型態播送者，應於播送畫面上標示廣告二字。 ● 衛星廣播電視法 第 19 條第 1 項 節目應維持完整性，並與廣告區分。	第 155 條 節目涉及廣告訊息者，應於節目中明顯標示「廣告」字樣或其他足資識別之圖樣或文字。 節目如有置入廣告之情形，應於節目前後明顯標示節目贊助者，但新聞、兒童節目不得有置入廣告之行為。	第 155 條 節目涉及廣告訊息者，應於節目中明顯告知，或標示「廣告」字樣或其他足資識別之圖樣或文字。 節目如有置入廣告之情形，應善盡其揭露義務，但新聞、兒童節目不得有置入廣告之行為。 前兩項規定於境外頻道事業準用之。	第 155 條 節目涉及廣告訊息者，應於節目中明顯告知，或標示廣告字樣或其他足資識別之圖樣或文字。 節目如有置入廣告之情形，應於節目前後明顯揭露節目贊助者，但新聞、兒童節目不得有置入廣告之行為。 前二項規定，於境外頻道事業準用之。

	現行法規	2007.09.11 第一版	2007.11.09 第二版	2007.12.20 第一次報院版
	第 23 條第 2 項 單則廣告時間超過三分鐘或廣告以節目型態播送者，應於播送畫面上標示廣告二字。 〈節目廣告化或廣告節目化認定原則〉			
政府出資、製作節目（選舉廣告播出限制）	● 廣播電視法第 6 條 ● 衛星廣播電視法第 9 條 ● 有線廣播電視法第 19 條 不得播送有候選人參加，且由政府出資或製作之節目、短片及廣告；政府出資或製作以候選人為題材之節目、短片及廣告，亦同。	第 157 條 頻道事業不得播送有候選人參加，且由政府出資或製作之節目、廣告；政府出資或製作以候選人為題材之節目、廣告，亦同。	第 157 條 頻道事業不得播送有候選人參加，且由政府出資或製作之節目、廣告；政府出資或製作以候選人為題材之節目、廣告，亦同。	第 157 條 頻道事業不得播送有候選人參加，且由政府出資或製作之節目、廣告；政府出資或製作以候選人為題材之節目、廣告，亦同。

資料來源：本研究整理

附錄二、衛星廣播電視法修法草案之修正沿革：廣告、贊助與置入性行銷定義之部份

	現行法規	2009.02.04 第一版	2009.04.30 第二版	2009.11.09 第三版	2011.03.21 行政院版
廣告、贊助、置入性行銷定義	無	第 2 條第 11～13 項 十一、廣告：指為事業、機構、團體或個人行銷或宣傳商品、觀念、服務或形象，所播送之影像、聲音及其相關文字。 十二、贊助：指事業、機構、團體或個人為推廣特定名稱、商標、形象、活動或產品，在不參與節目之製作或播送情形下，而提供金錢或非金錢之給付。	第 2 條第 11～12 項 十一、廣告：指為事業、機構、團體或個人行銷或宣傳商品、觀念、服務或形象，所播送之影像、聲音及其相關文字。 十二、贊助：指事業、機構、團體或個人為推廣特定名稱、商標、形象、活動或產品，在不參與或不影響節目之製作或播送情形下，而提供金錢或非金錢之給付。	第 2 條第 11～13 項 十一、廣告：指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳商品、觀念、服務或形象，所播送之影像、聲音及其相關文字。 十二、贊助：指事業、機關（構）、團體或個人為推廣特定名稱、商標、形象、活動或產品，在~~不參與或~~不影響節目編輯製作自主或內容呈現之完整情形下，而提供金錢或	第 2 條第 11～13 項 十一、廣告：指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳商品、觀念、服務或形象，所播送之影像、聲音及其相關文字。 十二、贊助：指事業、機關（構）、團體或個人為推廣特定名稱、商標、形象、活動或產品，在不影響節目編輯製作自主或內容呈現之完整情形下，而提供金錢或非金錢之

	現行法規	2009.02.04 第一版	2009.04.30 第二版	2009.11.09 第三版	2011.03.21 行政院版
				非金錢之給付。	給付。
		十三、置入性行銷：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。	十三、刪除	十三、置入性行銷：指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳，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、特徵等之行為~~銷或宣傳~~。	十三、置入性行銷：指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳，基於有償或對價關係，於節目中呈現特定觀念、商品、商標、服務或其相關資訊、特徵等之行為。

資料來源：本研究整理

附錄三、衛星廣播電視法修法草案之修正沿革：選舉廣告與政府出資、政府置入性行銷規範部份

	現行法規	2009.02.04 第一版	2009.04.30 第二版	2009.11.09 第三版	2011.03.21 行政院版
選舉廣告與政府出資、政府置入性行銷	第 9 條 衛星廣播電視事業不得播送有候選人參加，且由政府出資或製作之節目、短片及廣告；政府出資或製作以候選人為題材之節目、短片及廣告，亦同。	第 10 條第 8 項 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： 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。	第 10 條第 8 項 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： 一、播送有候選人參加，且由政府出資、製作或贊助之節目或廣告。 二、播送由政府出資、製作或贊助~~或置入性行銷~~以候選人為題材之節目或廣告。	第 10 條第 8 項 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： 一、播送有候選人參加，且由政府出資、製作或贊助之節目或廣告。 二、播送由政府出資、製作或贊助以候選人為題材之節目或廣告。	第 31 條第 1 項前半 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<u>各款</u>之行為： 一、播送有候選人參加，且由政府出資、製作或贊助之節目或廣告。 二、播送由政府出資、製作或贊助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。	三、受政府委託從事隱性宣傳之節目。 四、播送未揭露政府出資、製作、贊助~~一置入性行銷~~或獎補助訊息之節目。	三、播送受政府委託為置入性行銷之節目。 四、播送受政府委託但未揭露政府出資、製作、贊助或補助訊息之節目。	三、播送受政府委託為置入性行銷之節目。 四、播送受政府委託但未揭露政府出資、製作、贊助或補助訊息之節目。

資料來源：本研究整理

附錄四、衛星廣播電視法修法草案之修正沿革：資訊揭露規範部份

	現行法規	2009.02.04 第一版	2009.04.30 第二版	2009.11.09 第三版	2011.03.21 行政院版
資訊揭露原則	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識別標識。	第 22 條第 3～5 項 三、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。	第 22 條第 2、3 項 二、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，播送新聞及兒童節目外之節目，得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，並應於節目播送前、後明顯揭露提供者訊息。	第 23 條第 3、4 項 三、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為置入性行銷時，不得刻意影響節目內容編輯、直接鼓勵購買物品、服務或誇大產品效果，並應依規定於節目播送前、後明顯揭露置入者訊息。	第 31 條第 2 項 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為置入性行銷時，不得刻意影響節目內容編輯、直接鼓勵購買物品、服務或誇大產品效果，並應依規定於節目播送前、後明顯揭露置入者訊息。
		四、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	三、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	四、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	第三十二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接受贊助時，應於該節目播送前、後揭露贊助者訊息。在不影

		行銷或宣傳者，推定其為有償或具對價關係。 五、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。	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。	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。	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。

資料來源：本研究整理