

政策行銷與置入

何吉森¹

(本文刊登於 100 年 9 月研習論壇月刊第 129 期 p35~45)

政策行銷

政策行銷 (Public policy marketing) 指公部門利用行銷的觀念與活動 (含行動與策略)，促使公共政策獲得公眾的接受與支持。行銷的觀念具有供給與需求—由政府提供；交換—政府與民眾在行銷過程中各獲得其所要的價值；與堅強意志力—主動積極貫徹行銷目的等三面向。

政府為何要作政策行銷？以前所謂「酒香客自來」(good wine needs no bush) 的觀念已不符社會現況，因為民意(public opinion)難尋，需靠公開諮詢(public consultation)進行雙向互動，讓民眾了解政府政策議題，也讓政府明瞭大眾之觀點。因此，政府部門必須將政策行銷給人民，提高民眾對政策的支持度。此處稱政策行銷而非政策宣導，主要在說明政策行銷的推廣策略是政府以民眾需求為中心，利用整合行銷的雙向傳播。與政策宣導的推廣策略是政府以自我為中心，為強力促銷的單向傳播。兩者有明顯不同。

政策行銷的架構有 7P 與 5C 說明，7P 指 Probe(調查民眾對某項政策之需求)、Partition(區隔民眾需求偏好，為不同行銷策略)、Prioritize(排列優先次序，針對基礎性、關鍵性、嚴重性的政策先行行銷)、Position(依據行銷對象釐訂行銷定位，含核心、週邊關係，使其有方向及重點)、Promise(承諾政策績效，因政策行銷是一種交易行為，以政策內容交換民眾之支持)、Persuade(說服民眾接受政策內容，提供充分資訊及解說)及 Power(著力促成行銷，依政策問題而定，讓民眾接受、支持；如有爭論，應針對爭議點回饋，反覆修正)。

5C 指 Cost(民眾取得政策服務所付出的代價)、Convenience(便利)、Consumer(顧客，即目標對象)、Communication(溝通)、Creativity(創意)。依 5C 架構，我們可將公共政策之內涵以大眾採用之成本、便利性、效益係屬具體或抽象、個人或社會而區分為四面向，

A 型政策為政策效益屬具體之個人效益，且大眾採用此政策之成本低及富便利性，如勸服接受子宮頸癌檢查，其利益清楚而直接，改變容易，政策行銷之關鍵在於溝通與資訊提供。

B 型政策為政策效益屬抽象無形之社會效益，且大眾採用此政策之成本低及富便利性，如資源回收計畫，其利益不具體、不直接，改變很容易，政策行銷應強調最終之利益，關鍵在於便利性。

C 型政策為政策效益屬具體之個人效益，且大眾採用此政策之成本高及改變困難，如戒煙計畫，其利益清楚而直接，改變很困難，政策行銷關鍵在於溝通與支援系統並重。

¹ 作者為傳內處處長，本文為自行研究，不代表本會政策或立場。

D 型政策為政策效益屬抽象無形之社會效益，且大眾採用此政策之成本高及改變困難，如減少破壞臭氧層之 CFC 排放量²，其利益不具體、不直接，改變很困難，政策行銷應盡力導向 C 型，善用首創者之熱誠，配合支援系統。

媒體在公共政策中的角色

如前所述，媒體在民意輿論形成有公開諮詢、影響精英及社會大眾的角色及重要之社會行銷媒介。政府最常利用廣告、贊助、公關活動等來直接利用或間接影響媒介行動，近來更引進置入性行銷手法。

廣告、置入性行銷與贊助在定義上有區隔，根據美國行銷學會對於廣告的定義，具有四個條件：1 付費購買媒體版面或時間、2 訊息必須透過媒體擴散來展示與推銷、3 推銷標的物可為具體商品、服務或抽象的概念、4、明示廣告主。置入式行銷，則在節目中為特定商品、服務或觀念作行銷，其本質就是一種「廣告」。但為一種隱喻式的「廣告」手法。贊助則係由政府或企業提供金錢或非金錢給付，但不介入節目製作編輯、節目內容，像一些國際性比賽，會看見飲料廠商、運動廠商…各類的廠商贊助，這就是贊助行銷，透過比賽的曝光可達到行銷的目的。

以置入性行銷為手法從事政策行銷之禁止

置入性行銷（Product placement）是一種付費訊息，以「有計畫」和「不介入」的方式，把有品牌的產品放入電影或電視節目中，意圖影響閱聽眾。它是行銷手法的一種，目的在將產品、品牌名稱及識別、商標、服務內容策略性地置入平面媒體、廣播、電視節目、電玩等各種形式之娛樂商品。以訊息來源可區分為：政府置入—禁止，商業置入—原則禁止、例外允許。以被置入之節目類型區分為：新聞、兒童節目置入—禁止，其他節目(如戲劇、綜藝節目)置入—原則禁止、例外允許。學界對於政府及廣告商進行新聞廣告化置入，認為係屬於不符合閱聽大眾利益且違反新聞倫理的欺騙行為--違反新聞專業追求之獨立專業自主、守望社會之公共利益、對大眾負責等三個核心倫理價值。

由於媒體閱報率及收視率下降，傳統廣告效果不彰，後出現工商新聞，現更擴散到真正的新聞版面或節目中，以專題報導、專欄、特別企劃、座談會、論壇、民調；電視新聞報導、跑馬燈、現場連線、新聞節目等模式呈現。

廣告商(含政府)影響新聞產製的策略有：間接影響的利益關係模式及直接介入的新聞廣告模式，此種市場驅動之業配新聞，讓新聞純度被稀釋、有害新聞可信度、降低新聞工作者的自主性與工作滿意度。

置入性行銷之國外規範，於歐盟視聽媒體服務指令，指明置入性行銷指任一

² CFC 就是氟氯碳化物的英文簡寫，是一種環境保護的公約，此公約在「蒙特婁議定書」中有明確的規範。工業革命來，人類大量製造的溫室氣體，對大自然的影響由地表擴張至大氣，並廣佈至全球。除了二氧化碳，甲烷（CH₄）、氧化亞氮（N₂O）、氟氯碳化物（CFC）等溫室氣體的濃度亦因人口的增加、經濟活動的活絡而迅速上升。在 1992 年在聯合國的召集下，150 餘國領袖共同簽訂「氣候變化綱要公約」，同意限制溫室氣體的排放量。

商業影音通信中包含或提及一商品、服務或商標，因有償或對價關係，而置入於節目之中。原則要求其會員國應禁止置入性行銷，例外則允許會員國得為其他規範，如電影著作、供影音媒體服務之用的影片及連續劇、運動節目及娛樂節目（但不適用於兒童節目）或免費提供特定商品或服務，例如在節目中會使用的輔助道具（prop）及獎品得出現置入性行銷。

對含有置入性行銷之節目，歐盟同時規定需至少同時符合下列四項要求，即俗稱之三不一揭露原則：1 不得影響節目內容與編輯獨立性、2 不得直接鼓勵觀眾購買商品或服務，特別是對該商品或服務為特別的宣傳、3 不得不得當地凸顯該產品。此外，觀眾應被告知置入性行銷的存在，且應在節目的開始、結束及廣告結束後，向觀眾清楚揭露訊息。

英國 Broadcasting Code 為確保節目內容編輯的獨立性，及節目不因商業目的而變質，廣告與節目內容兩者需分離。2010 年 12 月 20 日公布對電視置入行銷的規範，管制大致不脫歐盟視聽媒體服務指令。另依 2003 年通訊傳播法（Communication Act），允許政府電視廣告內容只要符合「公共服務性質」，則不在禁止範圍，例如：倡導健康飲食、軍隊招募、稅收及道路交通安全，但規定政府不可進行目標為「影響公眾對特定公眾爭議事件的意見」的政治廣告。

美國對置入性行銷未規範，但政府從事政令宣導必須有法律明確授權，屬特許。依綜合撥款法規定，政令宣導不得有下列情形：1 禁止政府機關基於擴大自己的權力而進行宣傳、2 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、3 禁止為特定政黨或候選人作宣傳、4 禁止政府採取隱性宣傳散佈或傳播訊息。

日本於放送法第 51 條之 2 規定：廣播電視業者在播送收受對價之廣告時，必須設法讓收視者得以明確分辨其為廣告；民營廣播電視聯盟「廣播基準倫理」第 126 條亦規定：不得採取易與新聞混淆的手法，特別是報導節目之商業廣告不得和節目內容混淆。

我國過去對政府置入性行銷之規範於平面媒體未有特別規範，廣電三法雖未有「政府置入性行銷」之特別規範，惟節目內容如涉及推介宣傳產品或服務之作法，國家通訊傳播委員會(NCC)得依節目是否與廣告區分認定核處。所謂節目與廣告分離原則是指節目與廣告二者間必須有明顯的區分，使閱聽人得以辨明其所收看的訊息是廣告或是節目。廣播電視法第 33 條第 1 項：電臺所播送之廣告，應與節目明顯分開、衛星廣播電視法第 19 條及有線廣播電視法第 42 條：節目應維持完整性，並與廣告區分。

相關案例，如三立新聞臺於 96 年 2 月受行政院新聞局委託「製作『二二八事件 60 週年紀念電視專輯』系列新聞報導 5 則」，所製作之「228 走過一甲子」特別報導節目案，於 96 年 2 月 26、27 日及 3 月 2、3、10 日等新聞時段重複播出，該節目部分內容經檢舉引用非 228 事件畫面冒用 228 史實，引起社會各界批評。NCC 於 96 年 5 月 18 日第 133 次委員會議決議：依衛星廣播電視法等相關規定核處新臺幣 100 萬元之罰鍰。要求三立電視公司應於 15 日內彙整過去兩年內

接受政府及他人委託製播新聞之 所有紀錄，函送 NCC。並附帶決議：將儘速研議修法，明文禁止政府機關、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，各新聞臺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。

NCC 於 100 年已修正衛星廣播電視法，增訂贊助、置入性行銷之定義。(修正條文第二條)，明訂贊助：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給付。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、商標或其相關資訊、特徵等之行爲。另增訂禁止播送政府置入性行銷之節目或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。(修正條文第十條) 出資、製作，多以機關名義提供內容；補助，多以被補助人名義提供內容。禁止新聞報導及兒童節目為置入性行銷，一般性節目如有置入性行銷或接受贊助者，須揭露置入者及贊助者訊息。(修正條文第二十三條)

99 年 12 月 30 日行政院第 3228 次會議，吳院長對政府置入性行銷作出重大政策提示，要求：

以政府經費進行施政宣導，必須要劃定界線，廣告是廣告，新聞是新聞，嚴格區分，避免混淆閱聽大眾，更是一個負責任的政府應該做到的。

請各部會及地方政府共同嚴格的自我約束，未來政府政策宣導時，絕對不要以購買新聞的方式辦理，政策廣告行銷也應光明正大地清楚標示機關名稱。

未來不論是中央或地方政府辦理文宣規劃作業時，應確實遵照總統有關「政府不得進行含有政治目的置入性行銷；不得從事含有政治目的的政令宣導」的具體宣示辦理。

100 年 1 月 13 日行政院更下達「政府機關政策文宣規劃執行注意事項」，明訂政府機關辦理政策宣導需遵守：

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，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。

政策宣傳採購，不得要求業配新聞報導其他含有政治目的之置入性行銷等規定。政府機關為加強政策宣導時，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。

置入性行銷同時引起朝野政黨關注，並修正預算法，依據 100 年 1 月 26 日總統華總一義字第 10000016621 號令 增訂公布預算法第 62-1 條條文：

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。

結語

本文從論及政策行銷在採用行銷策略時，於認知與態度上，應注意「置入性行銷」的手法被某些媒體大量運用，不僅侵蝕媒體公信力，嚴重者甚至可能摧毀新聞或節日本質。已引起學界、記者協會關注。預算法修法後，如再有政府置入；或政府委託媒體播送政府出資、贊助或補助之訊息時，未確實要求於報導或節目中明白標示或告知，公務員將衍生行政責任，媒體亦應負責。未來在廣電法修法完成後，將對政府以廣告、置入、贊助、補助、出資從事政策行銷有更明確之定義與認定標準。

政府對此議題應有的作為，在於以正確之政策行銷態度，宣示不作置入行銷以廣告、製作節目、贊助之方式辦理施政宣導(應同時揭露政府委製訊息)，並應持續強化政府與媒體關係，適時提供正確訊息，謹慎面對危機議題，主動出擊。此外，政策行銷與溝通有賴專業、細緻團隊運作，並應注意以視聽眾之角度，包裝並規劃政策行銷議題，不可過度強調首長形象與機關政績，並應善用不同媒體屬性(如網路、廣播、人際關係)作宣導，發揮創意引導政策議題，以事件、活動、競賽，吸引民眾注意及媒體主動報導。