NCC NEWS

ISSN 1994-9766

中華民國101年出刊・第6卷 第5期

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

SEP
9月號

人物專訪

你敵視廣告了嗎？
專訪洪瓊娟-電視廣告類型的轉變及監理

頭條故事

數位匯流下電視廣告時間的監理方向
淺談電視節目與廣告區分監理思維
從他山之石看我國商業置入行銷管理方式
本會開放電視節目接受贊助之理念及作法
公務行銷規範之沿革

專欄話題

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

國際瞭望

英國Ofcom廣播電台商業介入規範簡介

人物專訪

01 你敵視廣告了嗎？
專訪洪瓊娟-電視廣告類型的轉變及監理

頭條故事

03 漸進解除管制　鬆綁廣告時限
數位匯流下電視廣告時間的監理方向

07 清楚知道誰在說服觀眾
淺談電視節目與廣告區分監理思維

12 適度開放置入　活化媒體產業
從他山之石看我國商業置入行銷管理方式

15 引導活水挹注　鼓勵內容多元
本會開放電視節目接受贊助之理念及作法

18 政策宣導納入規範
公務行銷規範之沿革

專欄話題

21 規範政府置入　強化媒體自律
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

國際瞭望

25 揭露置入訊息　維護視聽權益
英國Ofcom廣播電台商業介入規範簡介

會務側寫

28 委員會議重要決議

NCC NEWS

出刊日期 2012.9.28

出版機關 / 國家通訊傳播委員會

發 行 人 / 石世豪
編輯委員 / 虞孝成、陳元玲、彭心儀
劉崇堅、魏學文
編輯顧問 / 蔡炳煌、何吉森
總 編 輯 / 楊英蘭
執行編輯 / 羅鍵中、劉秀惠、林淑娟
電　話 / 886-2-33437377
地　址 /10052 臺北市仁愛路一段50 號
網　址 / www.ncc.gov.tw/nccnews
美術編輯 / 捷訊文化傳播事業有限公司
電　話 / 886-2-2700-1587

展售處
國家書店 - 松江門市
104臺北市中山區松江路209 號1樓
電話 / 886-2-25180207

五南文化廣場
臺中市中區綠川東街32 號3樓
電話 / 886-4-22210237

中華郵政臺北雜誌第1102 號
執照登記為雜誌交寄
歡迎線上閱讀並下載本刊
網址 / http：//www.ncc.gov.tw/nccnews

GPN / 2009600628
ISSN /1944-9766
定價新臺幣 / 100 元
創刊日期 / 96.4.28

著作權所有 本刊圖文非經同意不得轉載

你敵視廣告了嗎？專訪洪瓊娟-電視廣告類型的轉變及監理

廣告無疑是重要的。「廣告是商業電子媒體的維運來源，過去政府談的總是節目，不太注意廣告」洪瓊娟說，廣告可以說是節目的活水來源，「如果沒有經費，就沒有活水。」不僅如此，短短幾秒鐘要令人留下印象，廣告創意不輸節目，才能成功地將訊息傳達給觀眾，「不要汙名化廣告」她提醒。

景氣差時，「錢要撒在刀口上」，廣告主心中懸念的就是效益，每一分錢都要有用，否則便是血本無歸；過去大廠商願意花上千萬找名人代言、選節目、選時段、選破口，就是要有效。

過去，在只有三家電視台的時期，廣告單純出現在破口，她說：「大家都要搶好的節目時段，搶著買廣告，根本不會想到要置入」，近年因頻道數量不斷增加，因此改變了廣告表現的型態。

播送平台暴增　廣告型態轉變

因科技進化的必然，媒體平台暴增，每個時段有一百多個電視頻道廝殺，競爭慘烈，怎麼做才是有效的？「腦筋動得比任何人都快的廣告商發現，原來做的CF沒那麼有效了，於是，就想到是否可以用其他方式來做，來應變這媒體平台大增的情況」。

節目則是最好的舞台，廣告主考量到置入能夠「紅花配綠葉」，希望能多讓觀眾注意到商業訊息，再加上現在已由大眾傳播轉變為「分眾、小眾、特眾傳播」，廣告必須要更精準切中消費群，因此要怎麼買？數字會說話，買東西一定看數字，而看的已不僅是節目收視率還加上廣告收視率，「廣告有多少人在看？」

「環境變化如此大，主管機關要不要變？」她表示，這是另一個值得關注的訊息。

而廣播方面，「老早就使用置入的方式做各類的訊息傳遞，不論是商業或公共事務，ICRT則是最早做贊助的電台，聯播網之所以聯播，就是要爭取更大的收聽人口涵蓋率，讓廣告效益更大」。

相對地，對製播節目業者來說，廣播或電視都是在銷售時間，如果賣不到廣告，一個節目播完就沒了，這樣的產品嘗鮮期是很短的，愈紅的節目，大家愈想擠進去，比如奧運賽事，節目不好看廣告沒人要，故廣告定價具有波動的特質，此與商業法則有關。

置入非新鮮玩意　早期已出現

「其實，過去節目老早就在做置入了，但都小心地做，早期的電影也有，只是不那麼明目張膽，不張揚。2000年政黨輪替，宣傳預算刪去許多，宣傳經費少，政府只好將相關部會行銷預算做統一採購，政府帶頭置入，最後就有了新聞置入與業配。」即使如此，洪瓊娟認為政府置入還是需要的，傳遞政策訊息，透過節目較能使大眾理解。

整體來看，商業廣告製作上不遜於節目，又是

節目最實質的支持力量；如果沒有廣告的支撐，分攤製作成本，所有的傳媒銷售價格就會上升，「所以，廣告不宜被汙名化、妖魔化，他們對產業是非常有幫助的」。

廣告類型一多，大家不免要提到監理議題，洪瓊娟直言：「管理思維還可以更鬆，門可以開得更大，讓活水更活，產業更活絡一點」，廣告、置入、贊助體育賽事、藝文活動或基金會贊助弱勢，這是社會資源的統合。如果節目單位有能耐將這些資源串起來，只要內容不是「為惡」，有何不可？

廣告活絡產業　管理別掐太緊

她表示：「現在的制度，比過去10年前限制得還緊。」舉例來說，一個節目廣告限10分鐘，605秒就要罰超過的5秒，而過去在一個範圍內還是可容許；但以目前媒體的狀況，時段多、平台多，廣告根本就填不滿，好不容易做了好節目、好內容，廣告主願意投入支持，不需要如此斤斤計較超出五秒的廣告。

因此，監理可以好好執行，但無須太陷於細節。既然廣告有其重要性，考量其資源不會無限增加，其內容是否有創意、是否能將訊息傳達給它要的觀眾，令他們去消費產品或投票給候選人，中間的過程還是有許多變數的。「不要將廣告視之為洪水猛獸」，洪瓊娟說。

另一個監理思維，則是盡量明確遊戲規則，執法上不要太計較細節，盡量去引導、建立廣告行業的尊嚴，讓業界知道法令的立意是提供幫助的，盡量做到公平對待。洪瓊娟也表示：「過去這些年，我們幾乎用公共電視的角度在監理節目內容；不應有反商業體制的思維，而是要順著。」

一般來說要維護的消費者權益，必須要釐清何謂消費者權益。要維護，也要是合理的維護，主管機關應理解商業法則，最好能引導業者，和主管機關站在同一陣線；相關規範是在保護業者，不要對立，因為業界較為靈活，主管機關也要與時俱進，不要死守著框架或管得太緊。

「守門人」行不通　改變傳統角色

進入數位匯流時代，廣告金額未增加，但管道增加，如何能觸及目標對象，廣告主戮力嘗試，主管機關就會有層出不窮的挑戰；固守現有法規會與時代脫節，新的網路世界、多媒體、移動媒體的出現，將會使很多東西串接在一起。「政府還要去做內容的編審嗎？像過去戒嚴那樣管內容嗎？」答案顯然是否定的。

洪瓊娟表示，主管機關要做的，是將廣告主和消費者連結起來，教育消費者、告訴他們如何跟進時代，同時保護自己的權益；若真有紛爭，引導他們用民事私法處理，「尤其現在天下事都經過媒體，大事小事、誰對誰錯，主管機關都要管嗎？不僅人力不允許，而是應該要找到對的點、施對的力，改變傳統的思維。」

洪瓊娟舉例，有時候，民代會替社會現象講話，比如遇到色情，會提出質疑，但很多事情不是禁絕可以處理的，就需要有一套因應方法；面對匯流時代，若用傳統思維處理媒體的一切事務，恐怕挑戰不完、管不完，必須要反向思考，究竟什麼事該管、該做。

「不要嘗試當內容的守門人」她表示，在匯流時代，每一秒鐘訊息流通、四面八方而來，主管機關應訂定遊戲規則的大方向，因為若用圍堵方式管理，必定守一個漏百個。圍堵行不通，政府能做的還是扮演建構環境的角色，在這匯流時代提升管理者的高度。

洪瓊娟

前行政院新聞局廣電處處長、副局長，現任中華民國新聞評議會委員。服務公職期間，鑽研廣播電視政策議題，參與廣電法規的制定及修訂，致力媒體發展趨勢的研究及觀察。

漸進解除管制 鬆綁廣告時限

數位匯流下電視廣告時間的監理方向

■簡淑如

一、前言

我國係先有廣播電視制度，再有廣播電視法之法令規範，在廣播電視法施行之前，國內電子媒體廣告之管理，多為業者間自行協調制訂，而民國65年廣播電視法公布施行，國內無線廣播電視廣告業務之發展有法可循，其中為顧及閱聽眾之收視權益，該法針對電臺播出廣告之時間予以限制，並規定「電臺播送廣告，不得超過播送總時間百分之15」，在立法的各方辯論中，雖有立法委員認為政府不應對民營電視臺予以太多干涉，電視臺播出的廣告時間如過長，將由閱聽眾的力量予以制衡[1]，然整體委員在衡量電視臺廣告收益及閱聽眾收視權益後[2]，決定將原草案中擬定廣告播送時間為10%提高至15%，且依據行政院新聞局當時於審查會之說明，是以每週節目與廣告之總時數作為統計基準，其中15%可插播廣告，並非每一個節目之廣告時間都不得超過該節目之15%[3]。

爾後廣電法雖於71年至100年共有5次修正[4]，惟法條中對於廣告播出時間上限之規定，皆未予以調整而沿用至今；另82年及88年分別公布之有線廣播電視法及衛星廣播電視法，其對廣告時間之管理，亦多依循廣播電視法規定之原則予以規範。

然在時空背景與廣播電視法公布相隔數十年後之今日，廣播電視之節目與廣告監理方式已隨數位匯流趨勢及媒體生態改變而再度面臨挑戰，在匯流法案尚未修訂前，本會有必要再參酌民主國家當前經驗，確實掌握我國媒介生態之變化後，調整現行廣告時間監理方向，本文爰以促進通訊傳播產業健全發展、保障消費者權益及因應數位匯流為原則，於廣電三法現有架構下重新檢視廣告時間之限制之立法目的及監理方向，進行研究與分析。

二、現況說明

（一）廣告時間與廣告產值

依現行廣播電視法第31條規定：「電臺播送廣告，不得超過播送總時間之15%」，且廣告應於節目前後播出，不得於節目中間插播，但節目時間達半小時者，得插播1次或2次；另衛星廣播電視法第23條及有線廣播電視法第45條則規定：「廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一」。

在此等規範下，電視臺之廣告時間計算皆以每小時為計算標準，意即無線電視臺每小時播出之廣告時間不得超過9分鐘（如含政令宣導、公共服務性質廣告及本台節目預告，則可增加至12分鐘）[5]，而衛星及有線電視臺廣告時間則不得超過每一節目播送總

[1] 參考立法院公報第64卷第91期院會記錄，謝國城委員發言。
[2] 參考立法院公報第64卷第96期院會記錄，朱如松委員發言。
[3] 參考立法院公報第64卷第96期院會記錄，袁其炯委員發言。
[4] 參考國家通訊傳播委員會100年12月編印通訊傳播法規彙編
[5] 依據行政院新聞局83年3月12日（83）強廣三字第04180號函，無線電視台如播出政令宣導及公共服務性質之短片、圖卡，致使增加播音時間者，則廣告播送時間得延長為該節目播送總時間之六分之一。另依據行政院新聞局94年4月23日（90）正廣三字第05276號函，無線電視台每小時可為2分鐘以內之節目預告，超過者列入廣告時間計算。據此，目前無線電視台播出之廣告時間，除廣播電視法所規定之每小時9分鐘之外，亦允許其額外播出1分鐘公益廣告及2分鐘節目預告，每小時總計可播出12分鐘之廣告。

時間六分之一，即每小時節目廣告時間不得超過10分鐘；如按廣告可播出之比例計算，無線電視臺與衛星電視臺一天至多分別可播出288分鐘及240分鐘之廣告，惟依照現行廣告時間計算方式，各電視臺播出之廣告時間無論播出之時段為何？必須平均分配於每一小時中。

在廣播電視廣告產值方面，根據台灣尼爾森媒體調查公司最新的媒體廣告量監播服務調查顯示，2011年五大媒體廣告量達新台幣597.82億元（如表1），較2010年590.99億元成長6.83億元，其中網路成長20%，報紙及廣播均下滑10%，電視整體而言下滑0.11%（無線電視下滑4.25%、衛星及有線電視成長3%）。不過，即使未來廣告市場將有越來越多新興傳播媒體加入，然單就消費者使用各媒體之習性來看，電視仍會扮演接觸消費大眾的主流媒體[6]，只不過電視廣告量如何在面臨其他媒體的競爭下仍一路保持領先，仍待電視媒體開發出更具客製化、更有創意的專案，才有可能創造新的營收。

（二）民眾申訴廣告超秒及違規核處

我國電視產業因為過度依賴廣告，因而被收視率所主導，且國內廣告量有限，所能挹注電視節目之製作費不足，加上頻道數眾多，因此使整體產業生態不利於本土節目製作，長期下來只好以降低節目製作預算或採購外片方式播映節目，不利於電視節目製作業之整體發展。

根據本會2011年度監理報告[7]，民眾申訴媒體不妥內容類別，以內容不實、廣告超秒、妨害兒少身心、妨害公序良俗、節目與廣告未區分為主要類型，占總件數62.5%。相較於2010年，排名第一的類型仍是內容不實，但廣告超秒從2010年的第9位（190件）躍升至2011年的第2位（746件），「節目與廣告未區分」則從2010年的第2位（456件）降至2011年的第5位336件（如表2）。

從最近3年核處電視事業違規類型及金額來看，2009年至2011年止，節目未與廣告區分遭本會核處之件數均為歷年之冠，2010至2011年廣告超秒則分居第2、3名，究其原因與本會自2009年起建置傳播內容申訴網，民眾主動檢舉廣告超秒之件數增加有關，此部分亦有可能是業者間相互檢舉所致。近3年電視違規核處前3大類型詳細情形（如表3）。

三、國外廣告時間規範

目前世界各國大多有針對電視臺播出廣告的時間予以限制，如美國規定電視臺於兒童節目時段播出之廣告時間，至於其他時段的廣告播出時間則無

表1 2011年各媒體廣告產值　　單位：億元

媒體	2011年	2010年	成長率	市場佔有率
無線電視	52.5	54.83	-4.25%	4.60%
衛星及有線電視	212.31	206.13	3.00%	18.60%
廣告影片製作費	12.98	12.36	1.14%	1.14%
報紙	107.60	119.56	-10.00%	9.43%
雜誌	69.46	67.77	2.50%	6.09%
廣播	40.35	44.83	-10.00%	3.54%
網路	102.61	85.51	20.00%	8.99%
小計	597.82	590.99	1.16%	52.36%

資料來源：台灣尼爾森媒體調查公司（2011）

[6] 目前各主要媒體的觸及率分別為：電視(94.5%)、報紙(45.8%)、網路(39.1%)、雜誌(38.8%)、廣播(26.6%)。參見〈浩騰媒體透析：2007年主要媒體總覽〉[online]。Available: http://marketing.chinatimes.com/ItemDetailPage/MainContent/05MediaContent.aspx?MMMediaType=OMMEDIA&MMContentNoID=40282。

[7] 參考國家通訊傳播委員會網站[online]。Available: http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/12042/2606_24511_120427_1.pdf

限制[8]，澳洲則針對兒童收視時段之廣告播放嚴加管理。

英國規定除公共電視臺BBC不得播出廣告外，其餘民營無線電視台每日平均每小時不得超過7分鐘；至於有線及衛星電視部分，每日平均每小時不得超過9分鐘。

其他如韓國、香港等，皆有針對一般時段的廣告時間作限制，大致上每小時之廣告播出時間限制在10至12分鐘之內，部分則會針對公益廣告放寬，同意每半小時可增加30秒鐘的公益廣告播出時間。

日本之「放送法」未明文規定廣告播出時間，惟相關業者主要依據「日本放送聯盟」所訂之「放送基準」，以自律方式播出廣告。加拿大政府採階段性放寬廣告時間限制，並自2009年9月起完全取消廣告時間限制，各國廣告時間規範（如表4）。

四、結論與建議

法令必須跟上市場與科技的變遷，決策者面臨的關鍵挑戰是要確保規管內容的法令架構恰當、符合目的。邁向新的匯流世界時，變遷存有高度不確定性是必然的。因此，激進鬆綁方法可能會有缺失，如果能夠針對演進的趨勢逐漸解除管制，這樣的法令將會比較有效能。

近年來媒體環境已有所轉變，電信及網路相關業者陸續跨足廣播電視業，在新興傳播媒體分割廣告市場及經濟不景氣廣告主刪減廣告預算的情形下，國內廣電媒體之廣告產值亦受到影響，尤以無線廣播電視影響更大。考量各新興媒體爭相競逐有

表2　民眾申訴不妥內容項目5大類型

2011年			2010年		
項目	件數	百分比	項目	件數	百分比
內容不實、不公	985	20.4%	內容不實、不公	958	20.8%
廣告超秒	746	15.5%	節目與廣告未區分	456	9.9%
妨害兒少身心	465	9.6%	妨害兒少身心	429	9.3%
妨害公序良俗	423	8.8%	妨害公序良俗	341	7.4%
節目與廣告未區分	396	8.2%	節目分級不妥	336	7.3%
總計	3,015	62.5%	總計	2,520	54.7%

表3　電視違規核處前3大類型　　單位：千元

年度	類型	核處件數	核處金額
2009	節目未與廣告區分	108	38,430
	違反電視節目分級處理辦法	30	6,000
	廣告內容未經主管機關核准即宣播	54	5,230
2010	節目未與廣告區分	181	78,420
	廣告超秒	18	5,200
	違反電視節目分級處理辦法	36	5,560
2011	節目未與廣告區分	65	31,460
	違反法律強制禁止規定(化粧品管理條例)	40	6,180
	廣告超秒	28	11,130

[8] 參考FCC網頁：http://www.fcc.gov/parents/commercials.html

限廣告資源，電視業者收益更為零碎，為強化影視節目製作經費，除開放置入性行銷及贊助外，可考慮重新檢討刻正於立法院審議之衛星廣播電視法及廣播電視法修正草案有關廣告時間之限制，改以每日或每週播出節目總時間六分之一或五分之一的方式計算廣告時間，並隨有線電視數位化的程度逐年調整放寬廣告時間限制，俟有線電視全面數位化後，完全取消廣告時間之限制，以符合時勢所趨並避免不同平臺間的管制落差，如此除可為節目製作經費注入更多的活水，讓更多富創意及能吸引觀眾目光的影視節目能大量行銷海外，同時帶動我國的影視產業與經濟發展。

（作者為內容事務處科長）

表4 各國廣告時間規範

國 家	廣 告 時 間 規 定
美 國	1990年美國兒童電視法規範： 一、兒童節目時段：週一至週五，每小時不得超過12分鐘；週六、週日每小時不得超過10分30秒。 二、其他時段無限制。 三、上述規定不適用於非商業性之教育電視臺。
加拿大	一、採逐年放寬廣告時間，黃金時段廣告時間2007年9月起由12分鐘增為14分鐘，2008年9月起其他時段增加為每小時15分鐘，2009年9月起完全取消廣告時間限制。
英 國	一、民營無線電視臺（ch3-5）：每日平均每小時不得超過7分鐘，此外早上7時至9時及晚間18時至23時，平均每小時廣告時間不得超過8分鐘。 二、有線及衛星電視：每日平均每小時不得超過9分鐘（或播出總時數的15%），另除電視購物專門頻道之外，亦允許一般頻道經營電視購物時間，採取總量管制方式，每小時可增加3分鐘（5%）作為電視購物廣告（teleshopping spots）用。一般商業廣告與電視購物廣告每小時合計不得超過12分鐘。 三、BBC（英國公共電視臺）不得播出廣告。
澳 洲	一、學齡前兒童收視時段不得播出任何廣告。 二、14歲以下學齡兒童收視時段所播出之廣告需符合Commercial Television Industry Code of Practice及Children’s Television Standards 2005第10條、第17條、第23條之規定。 三、14歲以下學齡兒童收視時段中，若播出內容非澳洲本土戲劇類節目，每半小時內之廣告時間不得超出5分鐘。 四、14歲以下學齡兒童收視時段中，若播出內容為澳洲本土戲劇類節目，每小時最多能播出13分鐘之廣告、節目預告、社群服務通知等類資訊內容。 五、14歲以下學齡兒童收視時段中，每半小時內之同則廣告不得重複播出超過2次。
日 本	一、日本之「放送法」未明文規定廣告播出時間，惟相關業者主要依據「日本放送聯盟」所訂之「放送基準」，以自律方式播出廣告。 二、「放送基準」規定： （1）廣告時間採總量管制，每週播放商業廣告之時間總量，不得超過總播送時間之18%。 （2）黃金時段（18-23時）之廣告時間限制，30分鐘以內節目至多播3分鐘廣告，60分鐘以內節目至多可播6分鐘廣告。
香 港	一、每日下午5時至晚上11時間，每小時廣告不得超過10分鐘。 二、其他時間內，不得超過播出總時數的18%。 三、不得於宗教儀式或其他崇拜節目、以及香港免費電視服務於教育電視時段內播出由政府提供的學校節目中插播廣告。
韓 國	一、電視及廣播節目廣告不得超過節目長度的十分之一。 二、電視插播廣告每小時2次為限，每次至多4則廣告、每則限制在1分30秒之內。 三、廣播插播廣告每小時4次為限，每次至多4則廣告、每則限制在1分20秒之內，每小時不超過5分鐘。 四、電視字幕廣告每小時以6次為限，每次至多10秒鐘，不得超過全部畫面之1/4。 五、廣播電視之報時廣告（告知時間時所播出之廣告）每次不得超過10秒鐘。

資料來源：本報告整理

清楚知道誰在說服觀眾

淺談電視節目與廣告區分監理思維

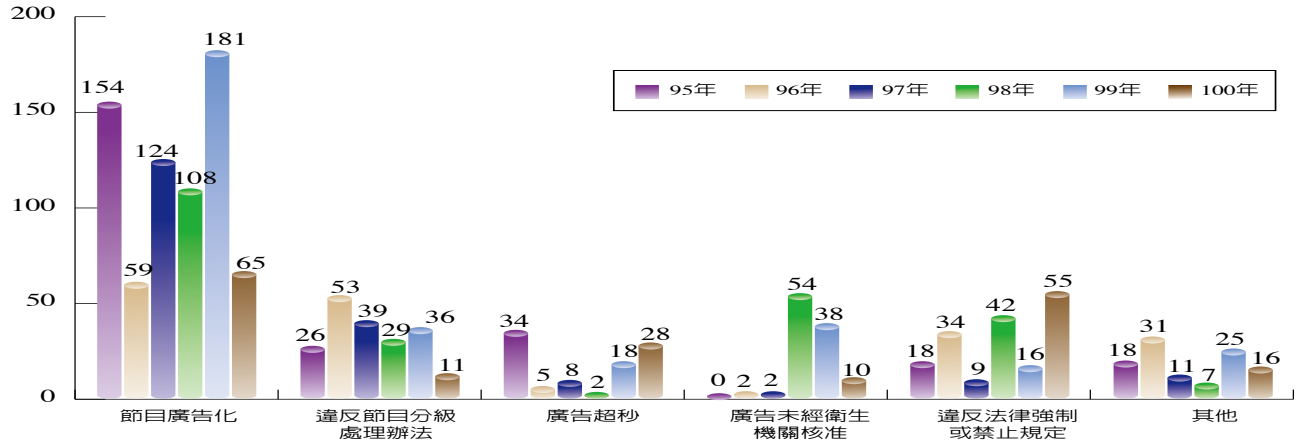
■林慧玲

電視事業違反節目與廣告應予區分之規定，於民國95年至100年間每年均為本會核處最高之違規類型（如圖一，99年電視臺播送以「消費資訊節目」為名，實質內容卻涉及廣告訊息之「節目」，受核處件數又為歷年最高）；另外，研究指出前主管機關行政院新聞局於86年至94年間，內容規管行為也是以「節目廣告化」為核心之一[1]。然而，「廣告」本身亦是「內容」，「廣告（含贊助）」也是支撐節目傳播活動所必須的財務手段[2]。因此，對於「節目與廣告應予區分」規定，有主張認為是限制了媒體的表現自由與商業言論自由；但也有研究顯示民眾、產官學及公民團體皆贊成維持此規定，以免造成視聽眾混淆[3]。究竟政府對於節目廣告化的積極管制，是對於電視業者的利益有直接損害，特別是在當前電視置入性行銷日趨盛行的情況下尤然[4]；或是為維護節目編輯自主，保障消費者權益，所為之正當行政處分。本文謹就政府對電視節目與廣告應予區分規定之立法意旨、爭議點、國外規管模式，分析管制思維。

從節目與廣告壁壘分明到開放置入

現行規定：節目與廣告應予區分

廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法分別於65、82及88年制定，均規定節目與廣告應



圖一：各年度內容違規態樣件數比較圖

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

[2] 石世豪（1999）。〈探索「傳播媒體內容管制規範之價值體系」：法學方法與傳播研究接軌的問題——一項研究的批判性記述〉。《新聞學研究》，第58期，頁201-239。

[3] 蘇衡（2007）。〈我國廣播電視廣告規範政策研析〉。本會96年委託研究，頁123。

[4] 同註1。

予區分，立法意旨在維持節目完整性，即節目本身不應有劇情或創作外的因素干擾，以維護視聽眾免於隱藏式廣告的不當影響。

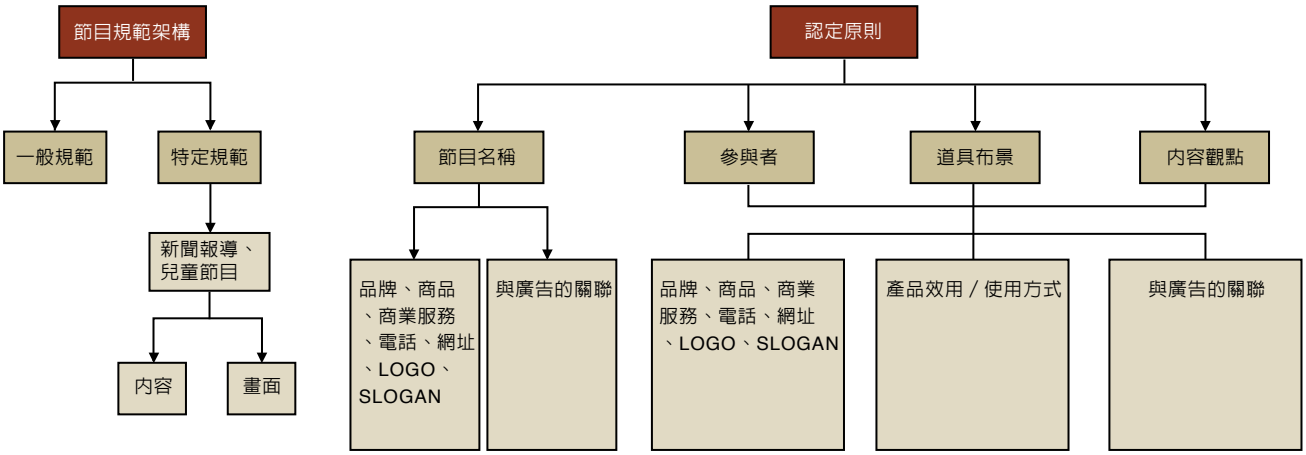
另依據行政程序法，新聞局於90年發布「節目廣告化或廣告節目化認定原則」，計16點規範。本會考量數位匯流與傳播媒體生態改變，媒體內容表現漸趨多元，於101年5月修正為「國家通訊傳播委員會節目與廣告區分認定原則」（架構如圖二，詳http://www.ncc.gov.tw/chinese//law_detail.aspx?site_content_sn=257&law_sn=1202&sn_f=1924&is_history=0），計6點原則及附表「新聞報導及兒童節目涉及廣告化認定原則說明」，提供電視節目與廣告企劃製作或創意人員參考自律，或作為頻道的編審人員把關，主要重點如下:

- 將節目呈現的構成要件，區分為節目名稱、參與者、道具布景、內容觀點等四個構面交叉規範一般認定原則。節目內容如有以影像或聲音，鼓勵消費、利用視聽眾輕信或比較心理影響消費、明顯促銷或宣導、過分突顯特定或可資辨識之商品或商業服務之價值，經整體考量後認定為節目與廣告未明顯區分。
- 為維護新聞客觀中立及保護兒童收視權益，新聞報導及兒童節目不得有一般規範及附表所列在內容觀點、內容用語及畫面呈現有促銷特定商品等情形。
- 為鼓勵運動賽事製播，除非影響收視者，特別放寬該類節目之認定。

修法朝鬆綁管制

數位時代頻道大增，加以現代的數位科技，畫面可以各種不同的方式分割與呈現，提供不同的選項讓收視者自由選擇，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，本會於96年12月送行政院審查「通訊傳播管理法草案」，放寬廣告與節目應予區分之限制，該草案第155條第1項：「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」。同條第2項開放除新聞或兒童節目外，節目得置入廣告。行政院秘書長於97年4月請本會依相關機關意見再檢討該草案。

本會復於97年10月成立修法工作小組，修法方向為有線廣播電視法朝平臺法及衛星廣播電視法



圖二：國家通訊傳播委員會節目與廣告區分認定原則架構

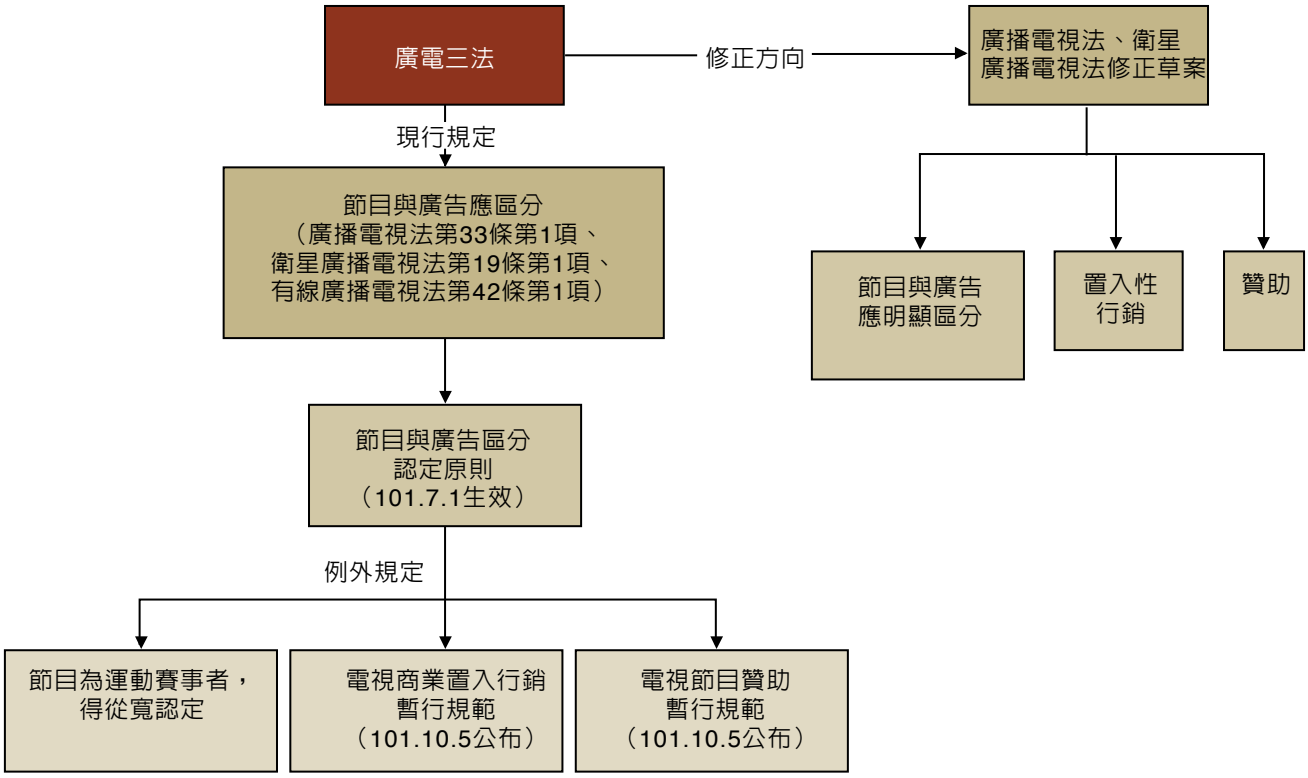
朝頻道法修正，衛星廣播電視法修正草案參考國外作法，仍規定「節目應能明顯辨認，並與其所插播之廣告區隔」，但開放贊助及置入性行銷，特別為鼓勵運動賽事及藝文活動節目之製播，得在不影響收視者權益下畫面出現贊助者訊息；除新聞報導及兒童節目外得為置入性行銷，但不得刻意影響節目內容編輯、直接鼓勵購買物品、服務或誇大產品效果，並應揭露置入及贊助者訊息。該草案經行政院於100年3月送立法院審議，立法院交通委員會第13次全體委員會議已於101年6月審議通過，並保留部分條文待黨團協商。

增訂管理規則因應外界開放贊助和置入需求

然而，隨著廣告的說服力越來越低，採用置入性行銷手法已是全球潮流，面臨廣告產值是否足以維繫業者在數位時代生存，外來劇大量置入商品，我國法令卻遲未通過開放置入性行銷，此管制落差，大幅減少我國產業的競爭力。因此，在衛星廣播電視法修正草案通過前，於101年10月發布「國家通訊傳播委員會電視節目從事商業置入行銷暫行規範」及「國家通訊傳播委員會電視節目贊助暫行規範」，並納入「節目與廣告區分認定」之解釋原則，以引進外界資源挹注媒體產業，維護視聽眾權益、保障編輯獨立自主及促進媒體內容產業發展。

爭議點：法律授權不明確？屬於商業言論自由？

檢視過去節目廣告化案件在實質內容審查部分，受處分的電視業者主要認為核處之法律授權不明確及商業言論應受保障，但最高行政法院，仍支持本會行政處分係「法有規定」、「依法有據」的理由，截至目前為止，本會在該類爭訟案件實質內



圖三：節目與廣告區分法規架構圖

容審查部分，尚未因此二爭議點而敗訴：

節目與廣告應予區分認定原則之訂定尚符法律規定

電視業者認為「節目分級」與「廣告內容審查」，均有法律明確授權主管機關以命令訂定辦法或標準，惟獨「節目與廣告應予區分」未有法律授權依據，因此，節目廣告化認定原則之制定，不符釋字第394號、313號涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律明定之意旨，也不符釋字432號明確性之要求，所為處分明顯違反法律保留及明確性原則。

綜合檢視行政院訴願審議委員會決定書及法院判決，認為節目廣告化認定原則，係作為主管機關認定事實之基準，為行政程序法第159條第2項第2款之行政規則，對廣電業者具有拘束力，可供電視節目與廣告企劃製作參考自律，或頻道的編審人員把關之依據，未違背廣電相關法規立法意旨，具有合法性、合理性及合目的性。

商業言論自由之界限

電視業者引憲法第11條、釋字第364及509號，認為言論自由為人民之基本權利，電視節目提供商業資訊內容之表達，國家應給予最大限度的維護，儘量確保人民能在開放的規範環境下發表言論，俾其實現自我、溝通意見、監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。

所謂商業性言論：「凡是宣傳或推廣某種商品或服務的言論，而其目的在『直接』刺激該項物品或服務的交易，以獲取商業利益者。」[5]復查相關大法官會議解釋，包括：釋字第414號，非關公意形成、真理發現或信仰表達之商業言論，尚不能與其他言論自由之保障等量齊觀；釋字第577號，菸品容器標示係為國民健康及提供消費者必要商業資訊等重大公共利益，其手段與目的間之實質關聯，符合比例原則之要求；釋字第623號，媒體播送屬非法交易活動，立法者基於維護公益之必要，自可為合理限制；釋字第634號，舉辦證券投資講習所提意見為「經濟性言論」，但如涉及特定有價證券之購買建議，即具有經濟動機，則與傳統對商業性言論有共同處[6]。

從以上定義和大法官解釋來看，商業性言論具有獲取商業利益之經濟動機，與廣播電視法對「廣告」的定義相符，故有其法律界限。如同釋字第617號理由書所示，言論自由之保障並非絕對，國家於符合憲法第23條規定意旨範圍內，得以法律明確規定予以適當之限制；99年度重上更(二)字第269號亦闡述，憲法第23條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之；此即對於人民各種自由權利的限制，得以法律限制，足見自由權利的行使並非可以無限上綱[7]，應有其界限，言論自由在此列，商業言論自由更無法置身於外。

復檢視相關案件訴願決定及判決，均主張法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制，電視臺於製播節目雖享有言論自由之保障，同時應遵守廣播電視相關法令規範。是以節目應與廣告區分之立法意旨，皆立基於前揭憲法精神與遵循比例原則所訂，「節目」與「廣告」兩者在法律上定義不同，呈現時自應有其界限，即節目內容不應具有任何廣告意味，任何與廣告宣傳有關之內容，均不得出現在節目中，以避免混淆視聽眾對節目與廣告

[5] 林子儀（1987）。〈商業性言論與言論自由〉。《美國月刊》，第2卷第8期，頁25。
[6] 陳仲嶙（2011）。〈商業性言論憲法解釋十年回顧與評析〉。《中原財經法學》，第27期，頁101-150。
[7] 臺灣高等法院刑事判決，99年度重上更(二)字第269號，理由貳實體部分二（四）2，司法院法學資料檢索系統，http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm。

之判斷及相關資訊之擷取。

國外監理政策

目前除美國以外，各國仍多維持節目與廣告應予區分的概念，作為廣電媒體的上位規管原則，但考量產業現狀及商業促銷、運作模式日趨多元，已有條件開放置入行銷及贊助。

如歐盟2010年3月通過的視聽媒體服務指令，禁止隱匿式的商業電視廣告，節目如有產品置入應明顯標示，以避免對消費者產生負面效果。該指令核心概念為「編輯獨立」，故仍維持「節目及廣告分離原則」，英國2011年2月例外開放「置入行銷」，同時須遵守「標示原則」，即認為置入行銷其實是一種延伸的廣告型態。

亞洲地區如日本及韓國亦將節目與廣告應予區分作為廣電媒體的上位規管，並有條件開放置入性行銷及贊助。香港與新加坡狀況相同，贊助與置入不分，贊助商付出報酬或其他有值代價以交換某節目的播映，該節目便為贊助節目。馬來西亞的架構類似新加坡及香港，特別的地方在於通傳多媒體法下訂定規範進行規管，所有視聽多媒體均適用同一規範，且僅區分直接和間接（贊助和置入性行銷不分）廣告。

美國並無節目廣告化管理相關法規，通訊傳播法及聯邦通訊傳播委員會制定的法規，要求電視臺的員工、節目製作人、節目供應者等，凡是收受或允諾接受報酬、服務或其他具有價值的報償以換取播送某些內容素材，均須對報酬內容及由誰支付報酬負擔資訊揭露、告知和公告的責任。加拿大則由電視臺自訂置入行銷規範，規定節目需維持完整性，及適當且清楚的揭露廣告主訊息。

內容製作重誠意　管制須與時俱進

電視剛出現的時候，人們會問「最近電視播什麼？」，隨著匯流環境的日漸成熟，對媒體內容產製、傳播與消費的方式產生重大影響，利用延遲收視（time-shifting）功能、網際網路、錄影、網路下載等方式收看視訊內容，已漸漸取代傳統收看電視的方式，接取內容管道便利及內容的多元，視聽眾已經變成反問自己「想要看什麼？」。

過去10年，第一波的匯流為行動裝置帶來變化；未來10年，客廳的電視連結網際網路，連接網路的裝置也和電視連結，變化會更大[8]。然而各國對內容的管制，同樣面臨相同內容在不同平臺出現，管制強度卻不一致的情形，以節目與廣告應區分而言，在電視平臺播出的內容必須遵守，但其他不同平臺上的內容卻無此限制，對產業整體發展形成障礙，因而對於內容管制逐漸趨向鬆綁。本會因應數位匯流發展，以解釋性規定開放置入行銷及贊助，我們是期許自己，在促進產業發展及保障消費者視聽權利的前提下，與時俱進為通傳產業建立一個公平競爭和發展的環境。

廣告是媒體內容的一部分，只要讓觀眾清楚「究竟是誰在說服他們」，觀眾可以自主決定是否被說服，節目與廣告明顯區分的規定已被廣泛討論。但另一方面，各國鬆綁管制之際，也都同時呼籲媒體業者自律，注意社會觀感，避免過度商業化；誠如魏德聖導演呼籲電影工作者，勿將「回不回本」當作唯一價值，投資人與電影人要保持誠懇，因為好的內容，在數位時代可以更快更廣泛地分享給大家。

（作者為內容事務處簡任視察）

[8] 參考英國媒體顧問Jonathan Simon2012年4月發表在IIC國際管制者論壇刊物「Compass」”Regulating content in a converging world”一文。

適度開放置入　活化媒體產業

從他山之石看我國商業置入行銷管理方式

■朱其慧

傳統的行銷模式，原僅單純的透過廣告對視聽眾進行宣傳，但隨著播送平臺的多元及頻道暴增，致使廣告說服效果銳減，電視業者或廣告公司為突破此一困境並使促銷效果極大化，便轉以一種隱微、暗示的方式，將商品或服務訊息置入節目中，藉此潛移默化的影響視聽眾，進而達成行銷推廣之目的。

而對廣電內容的管理，在節目與廣告的區分上，一直是業者與監理機關角力的戰場，從初始維護視聽眾權益的嚴格管制節目與廣告應予區分，到回應產業生態的適度開放置入行銷，各國的方向趨於一致，差別僅在腳步的快慢。

承認逐漸鬆綁的管制趨勢

美國因其商業廣電媒體蓬勃發展，其管制方式充分反應自由市場機制運作，並無針對置入行銷單獨立法，多透過廣告業者落實自律規範（The Code of Advertising of the Council of Better Business，the BBB Code）[1]。反之，英國及歐盟則基於維護視聽眾權益之精神，向來嚴格管制置入行銷；但歐盟從1989年的電視無疆界指令(The Television without Frontiers Directive) 嚴格遵守廣告與節目區分原則，至2007年更名為影音媒體服務指令(The Audiovisual Media Services Directive)中對置入行銷予以鬆綁，並促使英國思考市場需求及媒體環境變遷，自2009年針對置入行銷管制展開諮詢，直到2011年2月決定開放特定節目可從事置入，但新聞與兒童節目仍為禁止之列。

另一方面，亞洲國家，如南韓在2009年之前禁止置入行銷及贊助，亦為回應國際競爭及科技匯流，遂於2010年的傳播法中，有限度的容許特定節目類型（如娛樂）進行置入行銷[2]。

各國商業置入應遵循之原則

大體上，各國雖開放置入行銷，但為避免消費者被隱藏式廣告影響，對其呈現方式仍多以維護編輯獨立及資訊揭露為基本規範重點。

美國規範原則為資訊揭露及告知義務，如FCC的「賄賂條款」（payola rules）與傳播法規範第317條限制置入資訊揭露及第507條、第508條告知義務[3]。

而英國要求置入訊息揭露外，亦應遵守編輯獨立自主、區隔原則及維持透明性，保護視聽眾免於隱匿性廣告影響[4]。歐盟2010年視聽指令，除舊有電視無國界指令中所規範的禁止隱藏式訊息（implied prohibition）外(§81)，亦有告知標識義務(§90)[5]。

南韓則採編輯自主、內容與廣告應區分原則，並於節目開始，以正式的字幕說明置入的產品，且不得超過一定比例（如不可超過1/4畫面、節目播出時間5%）[6]。日本放送倫理守則對廣告的相關規範為，廣告

[1] 引自蘇衡等，我國廣播電視廣告規範政策研析，本會96年委託研究，第34頁。
[2] 整理自張錦華等，本會99年「政府訊息於電視節目呈現之型態及案例研究」研究案。
[3] 劉昌德、羅世宏（2005）。電視置入性行銷之規範：政治經濟學觀點的初步考察，中華傳播學刊，第41-61頁。
[4] 整理自Ofcom-Guidance Notes Section Nine:Commercial references in television programming, 2011,2,28。http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/831193/section9.pdf
[5] 歐盟，Audiovisual Media Services Directive，2010.3。
[6] 韓國， Enforcement Decree of Broadcasting Act, 2010. 59-3，2009。

播送應以電視商業廣告模式清楚界定其為廣告播送。

揭露方式英國規範最明確

揭露規定各國執行方式不一，部分國家限定以特別標識符號呈現。歐盟計畫透過呈現警告標識（warning logo），讓視聽眾清楚知曉置入情形；英國則要求置入行銷必須以中性標識於三個時段明確提示，如：節目開始置入內容出現時、廣告後回到節目開始之前、與節目結束時，其呈現標識如下圖。

圖1：置入行銷標識，資料來源：Ofcom

允許及禁止置入之節目類型及商品類別

綜合各國對於置入行銷之規範，對節目類型分為允許及禁止二類，新聞及兒童節目多為禁止置入，而戲劇節目、綜藝節目及體育節目等類型規範則較為寬鬆；另依國情不同，規定部分業別不得為商業置入行銷（如表一）。

我國規劃商業置入之規管方式

由前述得知，美國、歐盟、英國、韓國等均已為因應新媒體規範及增強該國媒體產業的競爭力，同意適度開放商業置入行銷；反觀我國自90年訂定節目廣告化或廣告節目化認定原則，嚴格執行節目與廣告應予區分規定，但面對數位匯流與傳媒生態的改變，媒體內容表現漸趨多元，若容許夾雜置入行銷手法的外國影視節目大量流入，而仍禁止本國自製之節目（如

表一：各國商業置入行銷規範彙整表　　資料來源：本文整理

	編輯獨立	不得直接鼓勵消費	不得不當地凸顯產品	置入識別標識規定	新聞或兒童節目不得置入	允許置入之節目類型	限制特定商品不得進行置入
歐盟	√	√	√	√	√	1.開放體育節目。 2.戲劇節目、輕娛樂節目則有條件放寬，但應遵守相關規定。	1.菸、酒。 2.特定醫療產品。
英國	√	√	√	√	√	開放體育節目、戲劇節目、輕娛樂節目，但應遵守相關規定。	1.菸草產品、處方藥及任何不能在電視播送廣告的產品、服務或商標。 2.酒精類飲料。 3.賭博。 4.嬰兒及成長配方產品。 5.食物標準局（FSA）認定之高脂高鹽高糖產品。 6.所有藥用產品。
美國				僅原則性規範應揭露	√	體育節目、戲劇節目、輕娛樂節目，不禁止，採取個案認定的方式，決定其是否有不實或不公平之情形。	
日本				未強制規定	√	體育節目為例外開放。	
韓國	√		√	廣告應標示	√	只允許娛樂、資訊節目。	1.菸。 2.酒精濃度超過17%的烈酒。 3.非法賭博。 4.禁止廣告之商品禁止置入。

備註：有規範者以「√」標記。

戲劇）進行置入，此種管制落差，恐使我國媒體產業無法與影視強勢輸出國家競爭。

故適度開放商業置入行銷，訂定「電視節目從事商業置入行銷暫行規範」，是於活絡節目製作經費源頭，維護觀眾權益及促進產業發展的前提下，作為本會衛星廣播電視法修正草案之置入行銷相關規定通過前，對於「節目與廣告應明顯區分」之暫時性例外解釋原則。其原則為：尊重節目編輯獨立與完整、自然呈現、不可直接鼓勵消費特定商標、商品或商業服務；並對特定節目類型及項目禁止置入。

我國與其他國家管制差異

事實上，容或各國雖對商業置入進行適度開放，但因國情及媒體產業環境不同，而對同一置入項目亦有不同規範密度。我國禁止新聞及兒童節目置入，與多數國家規定相符；但在禁止置入項目，則配合國情及國內法規，而與其他國家有些許差異。

兒童及兒童節目之認定

因兒童節目被歸類為禁止置入之節目類型，故何謂「兒童節目」亦多有討論，各國國情有別，其內容及播放時間也有不同，如荷蘭為限制為12歲，英國則規定未滿16歲，我國依兒童及少年權益保障法規定兒童為未滿12歲之人。而兒童節目的認定，各國多以主要收視者為兒童為據。

限制酒類不得置入

英國Ofcom對置入酒類飲料的標準為酒精濃度超過0.5%之商品，而韓國的標準卻是酒精濃度超過17%的烈酒，這中間之差距不可謂不大。在我國，雖然外界認為依現行菸酒管理法第37條，酒之廣告或促銷應明顯標示警語，但並無限制酒類不得廣告；而我國近年致力推動菸酒管理法、酒害防制法之修法，針對喝酒過量及酒駕肇事等情事，造成社會付出極大成本，社會充斥要求政府管制酒類及民眾應自我約束之氛圍，倘於節目中置入酒類，易使人誤認政府鼓勵飲酒，故先將其列為禁止置入項目。

未明定之禁止或限制項目，依我國既有法規處理

對於禁止或限制置入之項目，外界多所討論；因此，暫行規範中仍定有相關規定及例外項目，但因商品種類不一而足，故對未明定禁止或限制之項目，則依我國現行法規處理。

如行政院大陸委員會所定臺灣地區與大陸地區人民關係條例第34條規定，及依該條授權訂定之大陸地區物品勞務服務在臺灣地區從事廣告活動管理辦法第6條規定，已明確規範不得在臺灣地區從事廣告活動之事項，故為尊重行政院大陸委員會對兩岸事務之管理權責，有關大陸商品能否置入，則從其規定。

另，賭博或性交易等事項，於我國刑法或社會秩序維護法均訂有明文；至健康食品及化粧品事項，亦有相關衛生法規就其廣告呈現方式予以限制。

不適合或不宜過度置入之項目宜由各目的事業主管機關認定規範

考量商業置入行銷實為商品或服務的廣告手法延伸，而本會僅能對廣電廣告形式（如廣告超秒等）予以管制，建議各類不適合或不宜過度置入項目之認定及規管，可參考歐盟模式，由目的事業主管機關與廣告主建立管制架構，並儘速就其主管法規有廣告注意或限制事項者，對商業置入行銷進行函釋或推動進一步立法工作，使此類項目更明確，並利各法定目的達成。

商業置入行銷進入節目，有如刀之雙刃或水上行舟，適度及巧妙的置入將有助於創造更豐富的內容，但過度或粗糙的使用，恐易遭收視者排斥。本會透過參考歐、美及亞洲各國對置入行銷的管制作為，截長補短後量身定做一套在地的操作規範，但能否符合各界期待，實有賴電視業者從事商業置入行銷時，本於自律精神及注意社會觀感，避免過度置入或違反規定，期盼藉此達成電視業者、視聽眾及政府三贏局面。（作者為內容事務處視察）

引導活水挹注 鼓勵內容多元

本會開放電視節目接受贊助之理念及作法

■楊佳學

壹、前言

自數位匯流發展下各類新媒體如百鳥爭鳴，對有限廣告版圖造成震動，甚至由根本改變視聽眾收視聽習慣，加之市場分眾化影響，傳統電視媒體營收更為零碎。然而，視訊節目內容的產製，由腳本設計、場景佈置、工作人員訓練至後製階段，均需耗費大量人力、物力；且數位內容攝製過程，尤須資金挹注。又如運動賽事、藝文活動轉播，可能涉及授權金或收視率的考量，電視產業難以完全在無外界協助下長期轉播；而大型綜藝或戲劇節目製播過程，所耗費之大量資源在廣告收益難以立即平衡收支的狀況下，製作初期若無外界協助，亦可能面臨「巧婦難為無米之炊」的窘境。

事實上，社會中不乏有贊助者（如大型企業）基於對節目理念的支持，懷抱回饋社會理想，願意支持調性相符之節目產製，對於電視產業而言，無非是持續製播一定質量節目的原動力。以本會立場，積極保障視聽眾權益的同時，也須兼顧產業發展環境，畢竟唯有健全媒體產業，消費者才能享有優質的視聽服務，因此政府投注大量資源，期望在數位匯流時代打造合理競爭的通傳產業環境，其中在節目內容政策方面，則參考國外開放贊助的經驗，除在衛星廣播電視法修正草案中增訂相關條文，亦訂定暫行規範，適切定義電視節目贊助相關作為，作為現行法規「節目與廣告應明顯區分」例外解釋原則，期藉以增益節目製播資金來源，提升節目品質及內容多樣性。

貳、國內外相關作法

檢視我國公視、歐盟、英國、德國、美國、澳洲、新加坡及香港等組織、國家或地區之贊助相關規範及經驗，我國公共電視因受法規之限，無法播送廣告，為尋求節目製播資源，已訂定贊助相關規範，而諸如歐盟等跨國組織、英國、德國等歐洲國家亦於其傳播法規中，明訂媒體可在一定規範內接受贊助，以活絡產業發展及提升競爭力。而新加坡、香港、澳洲、美國因對於置入性行銷及贊助之概念較無明確區分，贊助商對於節目之商業影響性相對濃厚，在法規細節上與歐陸法系國家形成較為不同的風貌，茲簡述如下：

節目內容呈現：除美國、澳洲外，多數國家

同意節目內容不應促銷贊助者產品、服務，但以細節而言，香港規範相對寬鬆，主要僅強調不可使用「最暢銷」、「最受歡迎」等形容，或採直接推銷方式。而我國公視、歐盟、英國、德國則提及維持節目編輯獨立之相關核心概念，認為節目內容不能受贊助者意志影響而扭曲，我國公視考量自身定位，於規範進一步強調內容不應涉及贊助者利益。

贊助之揭露：國內外對贊助之規範，均認同應明確告知觀眾有關贊助之訊息，且揭露訊息應不涉廣告促銷，但在揭露位置、包含訊息可能有所差異，例如揭露之內容，當以贊助者名稱為必要之資訊，相關識別標識（如商標）多屬可揭露的內容之一，但部分國家認為揭露內容可包含贊助者產品、服務及聯絡資訊，甚至相關口號，理由為方便觀眾辨識節目「道具」提供者是誰。

贊助與節目類型的關係：在本質上，贊助難與商業完全脫離關係，因此各國對兒童節目或新聞、時事節目多有限制，例如禁止贊助此兩類節目，或節目內容不能出現贊助者相關口號、標識，並強調應慎選贊助者。

禁止為贊助者：各國多將法令禁止作廣告之廠商列為禁止贊助，至於是何廠商則因國情而異，例如世界衛生組織菸草控制框架公約中，明言禁止所有的菸草廣告、促銷和贊助，故簽定該公約之國家，則可能於其國內法中禁止菸草廠商贊助媒體。

冠名贊助：德國、香港、新加坡規範提及可冠名贊助的概念，且均認為該類贊助同樣不可有促銷之行為。香港同意節目名稱可冠上贊助商口號及特質等形容字眼，但節目名稱呈現之總時間有所限制；新加坡則規定僅有娛樂、運動賽事可冠名贊助。

整體而言：贊助者相關產品及服務涉入節目之程度，大致分為三種層次：美國及澳洲僅強調應盡揭露之責，但不排除節目（含新聞）有商業性安排，尊重市場機制意味濃厚；香港及新加坡則認為產品及服務並非不能出現於節目中，但強調不應突兀牽強或促銷，概念上可能與置入行銷重疊；至於歐盟與英國概念為贊助者不涉入情節脈絡，但產品可能以低涉入方式（如以背景素材或道具形式）出現於節目中。

揭露贊助訊息之必要性廣為各國認同，目的為：1、告知、提醒觀眾相關資訊，減少資訊落差；2、使贊助者獲得曝光機會，以達到宣傳形象、商標，甚至產品的目的。在法規較有區分置入行銷與贊助概念之國家，因贊助者利益直接涉入節目之程度較低，故贊助訊息揭露方式更受贊助商關切，成為電視台業務部與之洽談贊助的籌碼，但贊助與純粹廣告應有所分別，故「合理揭露」是在資訊充分告知與不得有促銷嫌疑間取得平衡，至平衡點則因各國國情、文化、業者與主管機關間的默契、是否為成文法國家…不同而有別。

參、本會開放電視節目贊助之方向

以本會立場，除維護消費者權益外，同樣重視

營造產業良性競爭和業者合理營收環境，畢竟優質影音服務有賴運作良好之傳播產業提供。故本會除參考國外經驗於衛星廣播電視法修正草案增定「贊助」之定義及相關作法，亦訂定「電視節目贊助暫行規範」作為現行廣電法令「節目與廣告應明顯區分」之例外解釋原則。該暫行規範重點如下：

基本原則：以獨立、揭露及分離為基本原則，認為受贊助節目應維持內容的獨立與完整，避免贊助者意志干擾，其產品及服務不得進入節目中，且除必須揭露贊助者訊息外，贊助訊息應與節目及廣告之形式有所分別。

運動賽事及藝文活動節目之特別規範：考量此二類節目之轉播往往需要大量資金挹注，為鼓勵該類節目之製播，特別開放節目中得適切呈現贊助者相關識別標識。

禁止或適度規管之節目類型：為維護新聞類型節目之專業自主，禁止該類節目接受贊助，但考量拍攝現場之道具、主播梳化粧、服飾等之實務需求，仍開放類此贊助型態；另，兒童節目因考量其主要收視群尚缺乏足夠判斷力，惟節目製作亦須有資金贊助，初步僅開放文教基金會、機關（構）或非營利組織可贊助兒童節目。

禁止或限制為贊助者：整體而言，我國各法令禁止從事廣告之事業、團體，不得為贊助者，而有限制廣告呈現方式者，於贊助節目時，亦應從其規範；另外為減少政治對電視媒體產業的可能影響，規範政治團體（含政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人）不得贊助電視節目。

冠名贊助：回應外界對冠名贊助之呼聲，本會於本次贊助暫行規範開放除新聞及兒童節目以外之節目可接受冠名贊助，但應符合贊助之獨立、揭露及分離基本精神，節目名稱不應包含贊助者相關產品、服務名稱。

肆、結語

時值眾多影音平台百家爭鳴，單純廣告利潤未必能支持大型節目之長期製播，由國外對贊助規範之重視，重要性可見一斑，但實務上，電視媒體與廠商洽談贊助事宜，可能建立在商言商的基礎，求取自身相關資訊露出極大化，出現節目與廣告混淆狀況，致影響視聽眾權益，故仍應兼顧視聽眾收視觀感，在要求必須揭露資訊，且不得促銷的基本前提下，再進一步探討細節作法。

各國考量自身國情、習慣，關注贊助媒體的重點容有差異，以本會而言，考量運動賽事與藝文活動之電視節目相對較少，為鼓勵該類節目播出，使國人有更多選擇，於本次暫行規範對該等節目為相對寬鬆之管制密度。另外因評估贊助者產品、服務不得涉入內容，特別開放節目可接受冠名贊助，期望電視媒體業者於獲得外界活水挹注後，逐步製播更多高品質節目，亦藉此緩解境內及境外節目（如韓劇及好萊塢電影）在不同產製國之管制落差問題，提高國內電視產業之國際競爭力，促進相關產業不斷健康成長茁壯。（作者為內容事務處專員）

政策宣導納入規範

公務行銷規範之沿革

■何吉森

所謂公務行銷，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。政府與民眾在公務行銷過程中各獲得其所要的價值。政府為何要作公務行銷？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。

義務播送政令宣導之時代

我國對政府從事政令宣導，在民國100年1月修正預算法之前，並無明確規範，僅有65年公布之廣播電視法第16條、26條、31條、同法施行細則第22條對政令宣導節目之播送有若干規定，原則上在課無線廣電業者應配合政府義務播送政令宣導，對政府從事政令宣導之方式或內容則無任何限制規定，此固為當時政治時空背景下之產物，然觀諸英美法制，美國對政府從事政令宣導必須有法律明確授權，屬特許。依其綜合撥款法規定，政令宣導不得有下列四種情形：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。

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，亦是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，具有三個條件：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。置入性行銷，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。

以置入手法從事政策行銷之氾濫

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，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。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，明顯違反新聞事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，平面媒體首先出現工商資訊企劃專欄，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於如電影著作、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（但不適用於新聞及兒童節目）出現置入性行銷。

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，如某新聞臺於96年2月受當時行政院新聞局委託製作「二二八事件60週年紀念電視專輯」，並要求進行系列新聞報導5則，已涉及政府置入。NCC於96年5月18日第133次委員會議決議，建議儘速研議修法，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。NCC遂於100年修正衛星廣播電視法，於草案中增訂贊助、置入性行銷之定義與相關規範。

政策宣導方式納入嚴格規範

在前述法律完成修正前，99年12月30日行政院第3228次會議，吳前院長敦義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下列事項：

1. 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。

2. 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。

3. 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。

4. 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。

政府從事置入性行銷同時也引起朝野政黨關注，立法委員遂提案修正預算法，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。從此，公務行銷方式正式納入嚴格規範。

執行預算法第62條之1之檢討

預算法第62條之1公布後，對於杜絕政府從事置入性行銷確能產生功效，惟考量部分宣導標示廣告後，可能有損及其公信力、真實性，或不符他國法令等情形，致影響政策宣導之效果。主計總處訂出預算法第62條之1規範範圍，於101年6月頒行「預算法第62條之1執行原則」，除重申預算法主要係期藉由應明確標示廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱之強制性作為，使政府機關團體辦理之政策宣導得以公開、透明，杜絕置入性行銷之疑慮，以達維護行政中立、新聞自由及人民權益之目的。惟亦配合各機關適用之實務，提出政府各機關編列預算辦理之政策宣導，得免予適用之情形者。

所謂「得免予適用情形」，指宣導內容及方式以公開、透明，無涉置入性行銷方式；且不影響行政中立、新聞自由及人民權益者；如於標示廣告後，有損及其公信力、真實性，或不符他國法令等情形，始得免予適用本法規定。

依各機關現行宣導樣態，前述可能情形有以下幾種：1.攸關國家安全、社會秩序、公共利益、基本民生或人民生命財產安全之宣導方面；2.其他法律明確規定之宣導方面；3.各類競賽、頒獎活動之媒體轉播事宜方面：例如運動賽會、金鐘獎、金曲獎、金馬獎等媒體轉播，宜維持其公開、公平、公正立場，以避免外界質疑競賽、評選結果之真實性；4.無宣導文字之事項方面：例如辦理活動、說明會、園遊會等指引入口之指示牌或紅布條；公文信封、選舉公報等公文書；5.國際政策宣導須符合他國法令方面。

此外，在程序上，如須免予適用本法規定，應敘明宣導之內容、方式及免予適用本法規定之原因，簽報機關首長核定後，始得辦理。

回顧公務行銷之規範，從寬鬆、嚴謹至折衷調整之歷程，我國公務行銷正式納入規範機制，未來政府應以正確之政策行銷態度，宣示不作置入行銷，並對政務之推動主動出擊，對外說明，且配合專業團隊作行銷策略規範，以公共報導模式，將公務政策意涵讓人民了解，獲得好感，並說服他人。

（作者為內容事務處處長）

規範政府置入　強化媒體自律

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

■黃桂容

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。因此本文試圖以巨觀的角度出發，以《預算法》增列第六十二條之一為一個出發點，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。

本文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製作以選舉候選人為題材之廣告或節目的規定，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先生於部落格上發表了《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，即使最後不了了之，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，而黃哲斌先生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，黃哲斌先生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，而美國政府審計局(U.S.Government Accountability Office, U.S.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。

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。

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，在兩者相互受利的情況下，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。（作者為臺灣師範大學大眾傳播研究所碩士，係為本會100年度獎助廣播電視內容研究之碩士論文）

揭露置入訊息 維護視聽權益

英國Ofcom廣播電台商業介入規範簡介

■麥育瑋

本文簡介英國Ofcom《廣電規範》(Broadcasting Code)中關於廣播的商業介入(commercial arrangement)規範，並與同法中的電視置入與贊助規範做一分析比較。

壹、源起

英國《傳播法》(Communication Act)規定，Ofcom須不時重新制定及審視既有法令，以符合電視與廣播節目現況。因此，Ofcom於2010年6月28日發表了2010 Broadcasting Code Review報告，以確保修訂後的《廣電規範》符合2大目的：

1. 在放寬管制與公益政策中取得平衡。
2. 符合聽衆的需要(needs)與想要(wants)以及消費者保障的需求。

在上開報告中，Ofcom對於未來廣播商業介入的規管，提供4個方案供各界討論：

1. 方案A 不作任何改變，維持分離原則：

此為維持現狀的方案，要求所有商業性傳播，除了贊助名單之外，均須與節目內容區分，此方案的大原則為透明性、分離原則與編輯獨立。

2. 方案B 維持分離原則，另外提供例外的範圍：

此方案與方案A相同，但另提供例外開放。透明性、分離原則與編輯獨立亦為此方案之原則。

3. 方案C 除了廣告(spot ads)之外，允許商業傳播與節目內容的融合：

此方案移除了商業傳播與節目內容之間的差異。然而本方案仍將廣告視為分離的內容與分離的收入來源。設計立意在於以「透明化」原則揭露商業介入以保護消費者。

4. 方案D 允許節目內容與廣告融合：

本方案排除了商業傳播與節目內容之間的差異，節目內容、廣告與其他商業傳播將不再被明顯區別。

經過意見綜合之後，著重管制特殊領域的方案C獲得多數團體支持，成為Ofcom修訂《廣電規範》的依據。

貳、廣播商業介入

新的《廣電規範》於2011年2月28日生效實施，Ofcom於第10章增加了專屬廣播電台商業介入的條文，除了特殊的管制領域，包括新聞、兒童節目以及電台音樂的選擇與輪播之外，新的《廣電規範》對廣播節目的商業介入呈現開放的角度。以下介紹第10章的原則、主要條文及相關規定。

一、廣播商業傳播原則

開放廣播節目商業介入的原則為：以「透明化」(transparent)揭露商業傳播(commercial communications)作為手段，確保閱聽眾權益。Ofcom對「透明化」的定義為：閱聽眾應了解哪些廣播內容具有對價關係。透明化建立於對具有對價關係的品牌、產品、服務的揭露，例如贊助名單、獎項贊助者的資訊等。

二、主要條文與規定

1. 廣播節目內容受到商業介入的影響時，必須被適當揭露 (10.1)。Ofcom對於「商業介入」的定義為：電台與第三方利益團體的合約或其他正式的協定，包括節目贊助、競賽獎金捐助、頻譜服務的提供等。受到商業介入影響的節目通常報以某種有價回饋。
2. 廣告須與節目清楚分開(10.2)。
3. 新聞節目禁止露出廣告訊息[1]，例外的情況如下(10.3)：
   (1) 以揭露新聞消息來源為目的時；
   (2) 非新聞類的特殊專題節目(specialist factual strands)；
   (3) 付費加值服務；
   (4) 電台宣傳自身產品/服務時。
4. 兒童節目禁止露出廣告訊息。例外的情況有(10.4)：
   (1) 揭露節目或獎項的贊助者時；
   (2) 付費加值服務；
   (3) 電台宣傳自身產品/服務時。
5. 涉及對價關係的任何商業介入不得影響電台對音樂的選擇或輪播(法案10.5)。

三、揭露(signalled)原則

電台須於節目中適當的時機提供清楚的資訊，以告知聽眾商業介入對節目製播的影響。其體現於4方面：

(1) 用語：用語必須清晰，以確保聽眾對於商業介入的了解；

(2) 位置：於被商業介入的內容即將開始時適當提醒；

(3) 頻率：長度較長的內容須要在適當的間隔再次提醒；

(4) 辨識性：應於節目中揭露以口語念出廠商名字，以幫助閱聽人辨別。

四、電台的責任

電台有責任確認廣播內容是廣告或是保持編輯獨立未受到商業介入影響的內容。

五、特殊專題節目

專題節目須遵守本法案第5章中關於新聞的規定：新聞報導，不論任何形式，均須兼顧「準確性」(due accuracy)與「中立性」(due impartiality)。Ofcom在中立性前面特別增加due一字，強調適當的中立性，意指新聞的中立並非僅只於將時間平均分給每個觀點，或各方意見均被報導出來；而必須依據議題的本質、節目或頻道的屬性，以及觀眾的期待來呈現。

參、廣播與電視法規有關商業介入部分比較

以下針對電視與廣播兩者間的差異進行比較。

[1] 廣告訊息(commercial reference)：於節目中露出的品牌、服務。可能來自於第三方的廠商，或是電台自身的產品或服務。

一、相同處

1. 原則相同

《廣電規範》第9章將電視節目接受商業置入/贊助的原則為：1.編輯獨立、2.節目與廣告須區別、3.商業介入的適當揭露、4.保障消費者權益。雖然在第10章廣播商業介入中無特別說明，然而其條文亦彰顯相同的精神。

2. 均對特定類型節目進行差異管制

第9章與第10章均對特定類型節目進行差異管制，不論是電視或是廣播，均以較嚴格的標準規管新聞節目與兒童節目。

3. 均要求清楚的揭露

電視節目禁止隱藏性廣告(surreptitious advertising)，亦即禁止向閱聽衆隱瞞節目有接受商業置入或贊助的情形，並以詳細規定揭露的形式與時機。廣播則須以「透明性」為原則，並注意揭露時的用語、位置、頻率與辨識性。

二、不同處

1. 電視與廣播的使用概念不同

電視節目的商業訊息(commercial reference)可細分為「置入性行銷」(product placement)與「贊助」(sponsorship)，並有清楚的定義與相關規定；而對於廣播的商業傳播則以「商業介入」一詞統稱。

2. 電視節目對於特定產品與特定節目有較嚴格規定，廣播則無

Ofcom開放電視節目進行商業置入，並另以負面表列的方式明定禁止置入的產品如菸品、酒精飲料、高鹽、高油、高糖之三高食品等。並特別禁止宗教性節目、時事節目與消費者建議節目進行置入。而廣播節目則幾乎一視同仁，除了新聞節目與兒童節目之外，並無對特別的節目類型與產品進行管制。

肆、結論

總體而言，Ofcom認為，關於商業訊息或商業傳播的影響，在電視節目中所造成的影響是遠大於廣播節目的，因此對於電視節目的規範較為嚴格，也因應不同情況區分出商業置入與贊助的差異。然而在廣播電台的規定則較為籠統，統一以商業介入稱之，規範較少，除了新聞性、兒童節目不得介入之外，以「透明性」為原則的充分揭露是最大原則。（作者為內容事務處行政助理）

參考資料

Ofcom. (2010.12.20). Broadcasting Code Review: Commercial Communications in Radio Programming. Retrieved September 19, 2012, from

http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/724339/statement/statement.pdf

Ofcom. (2011.2.28). Broadcasting Code Guidance Notes: Section Nine - Commercial References in Television Programming. Retrieved September 19, 2012, from http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/831193/section9.pdf

Ofcom. (2011.2.28). Broadcasting Code Guidance Notes: Section Ten – Commercial Communications in Radio Programming. Retrieved September 19, 2012, from http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/831193/section10.pdf

委員會議重要決議

101.8.1-101.8.31

日　期	事　　項
101年8月8日	照案通過第345次分組委員會議決議案件。
	審議通過訂定「電視節目從事商業置入性行銷暫行規範原則」及「電視節目贊助暫行規範原則」辦理後續公聽會事宜。
	審議通過下列核處： 一、中天娛樂台100年10月13日播出之「全民最大黨」，其內容違反「節目應維持完整性，並與廣告區分」規定，依衛星廣播電視法及其相關規定裁處罰鍰，並應立即改正。 二、ELTA綜合台101年2月3日播出周末電影院「奪魂鋸7」，其內容違反「不得有妨害兒童或少年身心健康節目之情形」規定，依衛星廣播電視法及其相關規定裁處罰鍰，並應立即改正。 三、中天新聞台100年9月21日播出之「中天1800晚間新聞」，其內容違反「宣傳品、出版品、廣播、電視、網際網路內容或其他媒體，不得報導或記載被害人之姓名或其他足資辨別被害人身分之資訊」規定，依性侵害犯罪防治法及其相關規定裁處罰鍰。 四、100年9月21日三立新聞台播出之「台灣大頭條」、民視無線台播出之「12點午間新聞」、民視新聞台播出之「民視午間新聞」等3節目，其內容違反「宣傳品、出版品、廣播、電視、網際網路內容或其他媒體，不得報導或記載被害人之姓名或其他足資辨別被害人身分之資訊」規定，依性侵害犯罪防治法及其相關規定各裁處罰鍰。 五、嘉雲工商廣播電臺100年11月29日播出之「天天開心」節目，其內容違反「廣播、電視節目內容不得有妨害公共秩序或善良風俗之情形」規定，依廣播電視法及其相關規定裁處罰鍰。 六、鄉親廣播電臺101年1月21日播出之「妙道靈界」，其內容違反「廣播、電視節目內容不得有妨害公共秩序或善良風俗之情形」規定，依廣播電視法及其相關規定裁處罰鍰。 七、飛碟廣播電臺、中港溪廣播電臺、真善美廣播電臺、民生展望廣播電臺、南台灣之聲廣播電臺、北宜產業廣播電臺、太魯閣之音廣播電臺、台東知本廣播電臺及澎湖社區廣播電臺等9家電臺101年2月24日聯播之「陶子晚報」，其內容違反「廣播、電視節目內容不得傷害兒童身心健康」規定，依廣播電視法及其相關規定各裁處罰鍰。 八、寰宇新聞二台101年2月24日播出之「東森亞洲新聞」，其內容違反「節目應維持完整性，並與廣告區分」規定，依衛星廣播電視法及其相關規定予以警告。
	審議通過調降毫微微蜂巢式基地臺(Femtocell)證照費，並通盤檢討室內無線式接取設備監管方式，如無環境及健康疑慮時，儘量朝管制射頻器材審驗模式方向修正，以促進產業發展。
	審議通過無線電頻率使用費收費標準」第5條、附件五、附錄三修正草案辦理預告事宜。
	審議通過「國家通訊傳播委員會分層負責明細表」修正草案辦理相關下達作業。

日　期	事　　項
101年8月8日	審議通過100年第2季應接受評鑑之衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業評鑑結果如下： 一、Discovery HD World頻道之評鑑結果為「優良」。 二、九太有線音樂頻道、HBO HD、歐洲新聞台、台灣綜合台、HAPPY頻道、KIDSCO台、VTV4台、高畫質歷史頻道、歷史頻道、罪案偵緝頻道、人物傳記頻道、尼可國際兒童頻道、美亞電影台等13個頻道之評鑑結果為「合格」，請通知上揭「合格」業者依評鑑委員會初審建議進行改善，其辦理情形將納為未來評鑑及換照之審查項目。 三、東風衛視台之評鑑結果為「限期改正」，請通知業者依評鑑委員會評鑑結果於一個月內提出改正計畫，逾期不改正者依法裁處，其改正計畫執行情形將納為下次評鑑之審查項目。
	審議通過100年第3季應接受評鑑之衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業評鑑結果如下： 一、德國之聲亞洲台+之評鑑結果為「優良」。 二、美食星球頻道、亞洲衛視綜合台、寰宇新聞二台、MTV綜合電視台、冠軍HD電視台、鬧鬧動畫頻道、遠富綜合台、MY-KIDS TV、靖洋戲劇台、家娛國際台、澳洲網頻道、Playboy TV、Total Variety Network、阿里郎電視台等14個頻道之評鑑結果為「合格」。 三、請通知前揭「合格」業者依評鑑委員會初審建議進行改善，其辦理情形將納為未來評鑑及換照之審查項目。
	審議通過訂定「通訊傳播事業廢棄物再利用管理辦法」草案辦理預告事宜。
101年8月15日	照案通過第346次分組委員會議決議案件。
	核定財團法人電信技術中心102年度業務計畫書及預算書。
	核准中華電視股份有限公司申請變更「健康休閒頻道」為「新聞資訊台」之營運計畫。
101年8月22日	照案通過第347次分組委員會議決議案件。
	原則通過「促進有線廣播電視普及發展補助執行要點」修正草案上網公開徵詢意見。
	通過凱亞綜合台頻道所提限期改正計畫，相關計畫之執行情形將納為下次評鑑及換照之審查項目。
	審議通過財訊財經台、山立山電視台、天良綜合台、信大電視台、東方青綜合台、EYE TV旅遊台及EYE TV戲劇台等7個頻道之評鑑結果為「合格」。
	許可松視事業股份有限公司所屬松視一台、松視三台及松視四台、財團法人台灣基督長老教會傳播基金會所屬新眼光電視台，及新唐人亞太電視股份有限公司所屬新唐人亞太電視台等頻道換發衛星廣播電視節目供應者頻道執照。
	核准新永安有線電視股份有限公司有線廣播電視數位化實驗區切換為全數位化服務。
101年8月29日	照案通過第348次分組委員會議決議案件。
	審議通過「限制非公務機關國際傳遞個人資料之命令」限制命令草案辦理發布事宜。
	審議通過修訂「廣電媒體製播涉及性別相關內容指導原則」(草案)、蒐整性別議題相關電視案例及後續相關事項。
	審議通過全案退回寶島新聲廣播電台股份有限公司申請核發廣播執照。

國家通訊傳播委員會
NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION
地 址 ／ 10052臺北市仁愛路一段50號
電 話 ／ 886-2-33437377
網 址 ／ http://www.ncc.gov.tw/nccnews

為地球盡一份心力，本書採用環保紙印製。

國內郵資已付
板橋郵局許可證
板橋第01489號
中華郵政台北雜誌
第1102號

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

ISSN 1994-9766
9 771994 976008
GPN：2009600628
定價：新臺幣100元