

# 政府從事電視置入性行銷 法律規範之研究<sup>\*</sup>

廖淑君<sup>\*\*</sup>

## 《摘要》

置入性行銷係為一種宣傳手法的運用，政府從事置入性行銷雖然具有行銷效果，可以達到說服民眾的目的，但事實上卻是有可能會阻礙民主的正常運作，參酌美國之法制經驗及我國法制現況，建議可考量於預算法中，納入政府從事置入性行銷之規範，交由監察院監督，建議可以加入類似「編列之預算不得用於置入性行銷，所稱之置入性行銷指政府隱藏其係為訊息提供者之資訊，而將訊息偽裝成由政府以外或與政府無關聯者所提供」之規定。

關鍵詞：置入性行銷

---

\* 本文曾發表於中華民國第十三屆廣告暨公共關係學術與實務研討會，感謝主持人及與會人士惠賜之意見，並感謝匿名審稿委員惠賜之意見。

\*\* 資策會科技法律中心法律研究員，e-mail: jolie\_liao@ms90.url.com.tw，作者自負文責。

## 壹、前言

置入性行銷係為一種宣傳手法的運用，而政府以置入性行銷的方式，進行政令宣導一事已行之有年，但於 2003 年時，政府在 11 億元的廣告統包案「國家施政宣導及公營事業商品廣告之媒體通路組合採購案」中載明媒體需以「置入性行銷」的手法推廣政令或政府的政績，引發立委一連串的質詢與調查（中國時報，2003.4.2：8；王韻茹，2003：24）。經此一事件後，方使大眾注意到政府從事置入性行銷所衍生的各項問題，包括道德議題以及適法性議題。

置入性行銷主要是利用閱聽人的「低涉入感」達到傳播目的，即運用傳播學所稱的「涉入理論」（Involvement theory），當閱聽人對於訊息的處理處於低涉入狀態時，其對於訊息內容的處理較感性，且謹慎度較低（劉美琪等，2000：98-100），換言之，閱聽人的心理防備程度較低，故較易達成說服的目的。

於民主社會中，執政者有必要對其選民負責，推動其於競選期間所為的政策承諾，例如老人年金制度、教育改革制度…等，因此，執政者有為其政策進行辯護之需求，取得各利益團體之認同，進而推動其政策。但是，在言論多元化的民主社會中，各種言論於言論市場相互競爭，政府所推出的政策未必能夠取得人民的信賴與配合。透過置入性行銷的運用，有其正面效益存在，政府可以達到說服民眾的目的，取得民眾對於政府政策的配合，進而有利於政府政策或法規命令的推動。然而，民主社會之真諦在於民眾得於公共論壇對各項公共政策進行公開辯論，當政府從事置入性行銷時，政府通常不會揭露節目文本中隱含著政府的宣傳訊息，因此，民眾很可能在無察覺、未對政府的公共政策進行討論的情況下，被政府所說服，而此與民主社會之運作精神並不相符合。除此之外，媒體本於第四權的角色，宜監督制衡政府的作為，如接受政府的置入性行銷，是否會加劇政府為媒體購買者之角色，使政府更能夠發揮其對於媒體的影響力，影響媒介內容，而令媒體與政府間之權力關係不平衡，進而影響媒體扮演第四權的角色，亦有待商榷。是以，政府從事置入性行銷一事之妥當性著實容有疑義，似應加以規範之。

本文擬針對政府以置入性行銷為宣傳手法所涉及之法律議題進行研究，試圖透過比較研究的方式，瞭解先進民主國家對於政府從事置入性行銷一事的規範態度，以作為解決我國政府以置入性行銷作為政令宣導手段所涉及之問題的參考。本文以下先就本文之研究範圍與研究方法進行說明；其次，介紹何謂置入性行銷、政府從事置入性行銷之情況與效果、以及其於現行法制下的適法性；最後，就我國與美國

對於政府從事置入性行銷之法律規範進行比較分析，並提出本文的看法與建議。

## 貳、研究範圍與研究方法

政府進行置入性行銷，並不限於廣播電視媒體，例如教育部、內政部社會司曾向平面媒體--「今週刊」購買該週刊之「封面故事」與「新聞現場」的新聞報導（中時晚報，2003.12.5：2），然本文擬以政府在電視媒介所從事的置入性行銷為主要的討論範圍，因為電視於人類社會中扮演著相當重要的角色，為現行社會中相當普及的一種傳播媒介，據歐盟的調查，電視是歐洲最重要的資訊來源之一，約80%的家庭擁有電視機，每人平均每天至少花200分鐘看電視。於我國，據新聞局之廣電白皮書指出，電視機的普及率以達99.29%，其對於意見之散佈、民意之走向或民主制度之運作影響不容忽視。研究方法主要是採取比較研究的方式進行，比較研究的對象為美國，係因美國為一媒體發達且民主制度發展較成熟的國家。本文將對於美國法制中有關於政府利用置入性行銷之規範進行介紹，並嘗試將其和我國的法制做一比較和分析，並提出本文的看法與建議。

然而，值得一提的是政府從事政令宣導一事涉及二個面向，第一個面向是什麼樣的內容可以為政令宣導之內容，例如政府得否以政府形象為政令宣導之內容，又或政府得否以其基本國策為其政令宣導之內容，第二個面向則是政府得採取何種手段為政令宣導，例如得否向平面媒體購買版面進行宣傳。因此，政府從事置入性行銷時，將會涉及此二面向，即什麼樣的內容得被置入節目文本中，即政令宣導之內容為何，第二個面向是政府得否以置入性行銷為其政令宣導之手法。然而，實質而論，置入性行銷實為一種宣傳手法之運用，且礙於篇幅之考量，本文於討論上將著重於第二個面向，即政府得否以置入性行銷為其政令宣導之手法。

最後，置入性行銷亦可以稱得上是一種廣告手法，因此或有與廣告相關之規範，皆有討論能否適用之空間，包括廣告與節目應分離原則、不實廣告規範、及其它與廣告內容管理相關之規定。然而，由於本文之研究範圍係將著眼於政府得否以置入性行銷為其政令宣導之手法，而不是置入內容之探討，故於相關廣告管理規範的探討上將不納入與內容管理相關規定之適用探討，將著眼於宣傳手段運用之規範。爰此，於有關規範的適用探討將以廣告與節目應分離原則之適用為主。

## 參、政府與電視置入性行銷

本文以下先就置入性行銷之概念進行簡要之說明。其次，就政府從事電視置入性行銷之情況進行說明。第三，就規範 / 限制政府從事電視置入性行銷之正當性進行說明。最後，就規範 / 限制政府從事電視置入性行銷之方式進行討論。

### 一、置入性行銷的概念

置入性行銷指將商品或其他具有代表性的符號、品牌工具、服務標章、或服務內容策略性地自然地融入廣播、電視節目或新聞報導中，使其成為文本內容的一部分，讓閱聽人對置入商品或是置入概念產生印象，進而在節目外的現實世界達到行銷商品或概念的目的（吳佳倫，2003：84；溫珮妤，2003；聯合報，2003.3.15：15；Neer）。換句話說，透過置入性行銷手法的運用，產品、品牌名稱、商標等會被故意地呈現在電視節目文本或新聞報導中（Kinney & Sapolsky, 2006）。

從實務的運作來看，置入式行銷具有幾項特點，首先，將所欲置入的商品或概念融於節目或新聞文本中，成為節目或新聞的一部分，和節目廣告化或新聞廣告化的性質相近，都是在節目或新聞中透露廣告訊息；其次，廣告主通常不會主動揭露廣告主的身分；最後，進行置入性行銷的業者必須支付相當的對價給內容產製業者，方能將商品或服務概念置入電視節目或新聞文本中，就如同廣告主必須向平面媒體購買版面才能將其廣告刊載於平面媒體上一樣，而此種對價可能是金錢的支付，也可能是非金錢的支付（鄭自隆，2003：70-71）。

### 二、政府部門從事置入性行銷之情況

政府運用置入性行銷推廣政令和政績，早已行之多年，並不是近年才有的創新手法。據統計，2001年至2002年間，政府透過媒體從事置入性行銷時，受委託單位以台視所得的委製金額最高，為3,321萬元，其次則是民視，為1,791萬元，以下則是華視、年代與東森（中時晚報，2003.4.8：4）。受委託之節目或是製播的置入性行銷節目型態相當多，例如（中時晚報，2003.4.8：4；中時晚報，2003.7.15：2；中時晚報，2003.12.6：D6）：

- (1) 新聞性節目，例如新聞局於2002年間於台視所播出的新聞性節目「新聞風報」和於年代新聞台所播出的新聞性節目「台灣全紀錄」中進行置入性行銷。

- (2) 政論性節目，例如行政院曾經以 15 萬元的代價，委託於民視播出的政論性節目「頭家來開講」製作一集（時間為六十分鐘）以經發會周年檢討為內容的節目。
- (3) 一般談話性節目，例如於超級電視台播出的「新聞挖挖哇」節目即曾受政府委託，於節目中擇期播出政府的政策。
- (4) 娛樂性節目，例如於台視播出的綜藝性節目「大富翁」曾受政府委託推廣 SARS 防疫的觀念，該節目則以在每集的節目內容中提供與 SARS 相關之問答題的方式推廣 SARS 防疫的觀念。
- (5) 戲劇性節目，較著名的例子為將政令宣導之內容置入鄉土連續劇「親戚不計較」與「烏來伯與十三姨」的劇情中。
- (6) 介紹性節目，例如新聞局於 2002 年至 2003 年即曾委託於民視播出的美食介紹節目「美鳳有約」中介紹與 SARS 相關的日常防護與防疫觀念。

除了上列所舉的例子之外，政府也會在一些座談性節目從事置入性行銷，於東森播出的座談性節目「雷倩 ICQ」即曾以 20 萬元的價碼，接受行政院的委託，製播了六十分鐘的經發會周年檢討專輯（中時晚報，2003.4.8：4；中時晚報，2003.7.15：2；中時晚報，2003.12.6：D6）。

### 三、規範 / 限制政府從事電視置入性行銷之正當性

不論是從媒介萬能論、媒介效果有限論、中度效果論、或是大效果論等，大眾傳播媒介確實有可能會對閱聽人的認知或行為造成影響，故當政府利用電子媒介，採取置入性行銷的手法進行政令宣導，從正面來看，可以對閱聽人產生一定程度的影響，協助政府達到政令宣導的目的。因此，從這個角度來看，似無必要限制或規範政府從事電視置入性行銷一事，尤其是此種手法的運用有助於公共資訊的宣傳。

但是，政府於從事電視置入性行銷時，可能會引發諸多之負面疑慮，故有必要考量適當地限制或規範政府從事電視置入性行銷之行為。首先，為政府從事置入性行銷有構成節目廣告化或新聞廣告化之虞，如前所提及的，置入性行銷是將產品、服務概念或品牌名稱置入節目或新聞文本中，而節目廣告化或新聞廣告化為節目或新聞中出現廣告訊息，二者之間具有相當高的同質性，因二者皆是在節目或新聞文本中透露與產品、服務概念、服務標章等相關的訊息，所以當政府利用置入性行銷的手法進行政令宣導時，有可能會構成節目廣告化或新聞廣告化（法源法律新聞，2003.3.18；張錦華，2004）。

其次，為政府部門從事置入性行銷有可能會影響節目內容的編輯，扭曲文本內容的呈現，例如美國政府部門曾與 ABC、NBC、CBS、UPN、WB 及 Fox 等電視台業者達成置入性行銷協定，將反藥物濫用的訊息置入電視節目中，WB 電視網節目“Smart Guy”的製作人表示接受政府部門訊息的置入會對於節目文本的編輯造成干擾，其原本打算於劇情中刻劃出二個人緣很好的少年，但在廣告主--政府部門的要求下，乃更改劇情，把角色人物變成在派對中吸毒的二位可憐蟲（Brady, 2000）。

第三，政府將所欲推廣的政策或所欲實行的法規命令置入節目文本中，似有強迫閱聽人收看該訊息之嫌，因為置入的訊息將成為文本內容的一部分，其性質近似節目廣告化，閱聽人並無法如同看廣告一樣地略過該些訊息（工商時報，2003.4.2：4）。

再者，政府部門從事置入性行銷有造成媒體監督功能與民主制衡作用喪失之虞，蓋政府與媒體之間存有一種奇妙的關係，一方面政府是媒體重要的新聞來源之一，另一方面政府必須倚賴媒體，透過新聞報導的方式，將政府的相關作為或政策傳佈出去，因此，政府與媒體之間存有一種相互制衡的利害關係。然而，當政府購買媒體、從事置入性行銷時，將有可能形為媒體的客戶、重要的營業收入來源，進而破壞了媒體與政府之間的平衡，並造成媒體監督功能與民主制衡作用的喪失（吳恕，2003）。

除此之外，置入性行銷亦因不會標明廣告主的身份，將形同無主廣告，而一般廣告要求標明廣告主身份之目的是為了讓廣告主對其所傳播的訊息負起應有的社會責任，例如廣告主傳播不實的訊息時，廣告主必需負擔一定的法律責任以及受人民的公評。因而，有政府利用置入性行銷宣導政令，亦是在從事廣告行為，卻不用負擔任何社會責任，顯有不公之爭議（蔣安國，2003）。

然而，政府從事置入性行銷對於民主制度運作之影響，乃是考量規範政府從事置入性行銷最主要亦是最重要的因素。實質而論，政府從事置入性行銷將有可能會危及民主制度的正常運作，因為一個真正的民主社會是人民可以在資訊充份的情況下，透過理性且公開的討論，對於政府決策作出明智的判斷，或是對政府提出相關的政策訴求或陳述，並透過投票權的行使，決定國家未來的目標，以及是否要將管理權交由現有的執行者或其他政黨（Contreras, 1997: 541 nn.252-53; Fein, 1985: 805; Jackson, 2001: 300）。當政府透過置入性行銷宣傳其政策主張或是執行績效時，在沒有標明政府是訊息提供者的情況下，民眾並無法察覺政府正在進行宣傳，當然也

無法針對政府的政策主張進行理性、公開的辯論。其次，人民很可能在無形中被政府所說服。換言之，透過置入性行銷的運作，政府得以影響或是操控民眾的判斷，以求取繼續執政的可能性。因此，政府透過置入性行銷推廣其政策或主張時，雖然具有行銷效果，可以達到說服民眾的目的，但事實上確是有可能會阻礙民主制度的正常運作。是以，本文認為著實有必要對於政府利用置入性行銷為政令宣導一事進行規範。

#### 四、規範 / 限制政府從事電視置入性行銷之方式

政府透過電視媒介，利用置入性行銷從事政令宣導，雖有助於政府政策或公共資訊的推廣，但卻會引發疑義，例如有構成節目廣告化或新聞廣告化之虞、有影響節目編輯之虞、有強迫閱聽人接收訊息之虞、有阻礙民主制度運作之虞、有造成媒體監督功能與民主制衡作用喪失之虞等，故有必要考量適當地限制或規範政府從事電視置入性行銷一事。然而，是否有當然必須透過法律規定限制或規範政府從事電視置入性行銷之行爲，例如政府基於其政治道德而不從事電視置入性行銷，或透過人民的輿論壓力來約束政府，又或透過媒體制衡？

政府基於其作為民主社會中的政府應有的倫理道德，不宜以置入性行銷進行政令宣導，宜揭露其係為資訊的提供者，使民眾得就其所提出的政策於公共論壇進行討論。然而，倚賴政府之政治道德，其期待可能性並不高，此可以從政府從事置入性行銷已行之有年看出。

其次，政府是在人民的同意下所組成的，執行者為了繼續執政必然會以人民的意見為依歸，以避免人民將其選票投給另一個政黨或候選人，故得以藉由人民的輿論壓力來約束政府從事電視置入性行銷之行爲，而人民的輿論確實會對政府形成壓力，產生約束政府行爲的效果，例如在輿論壓力下，行政院新聞局於 2003 年 3 月時曾就政府置入性行銷一事發表聲明，指出「置入性行銷只是行銷的一種方式，將政府的施政政策與民眾生活相結合，政府的各種政策行銷議題的選定與內容，一定會配合適當的節目，如何播出還是在於媒體的專業判斷。」（行政院新聞局，2003）。但是，形成輿論的前提是人民知道政府採取置入性行銷，而當政府利用置入性行銷宣傳政府的主張或政策時，一般不會揭露節目中含有政府訊息，且不會向人民告知政府正在從事置入性行銷，故不易形成輿論。

最後，透過媒體制衡乃是媒體本於媒體的專業和道德判斷，當接受政府訊息之置入時，於節目開頭或結尾時標明訊息的提供者是政府，或者是拒絕政府之政令宣

導訊息的置入。但是，於媒體與政府間存有一種共生的利害關係的情況下，再加上今日媒體產業如此競爭的情況，媒體產業爲了營運成本或是節目產製成本的考量，是否會拒絕政府的置入乃是有待商榷的。

綜上之所述，雖然約束或規範政府從事電視置入性行銷之行爲，除了透過具有強制性的法律以外，尚有其它方式，包括政府基於其政治道德而不從事電視置入性行銷、透過人民的輿論壓力來約束政府、或透過媒體制衡，但是，此等方式之期待可能性並不高，故透過適當的法律制度的設計，約束政府從事置入性行銷之行爲，乃是一個較佳的選擇。雖然，不可否認地，以法律的方式來約束政府從事置入性行銷的行爲，必須支付相當的執法成本，但是，卻是較其他種方式來得有效果。

## 五、小結

政府運用置入性行銷推廣政令和政績，早已行之多年，並不是近年才有的創新手法，雖然此種作法有助於政府政策或公共資訊的推廣，但卻會引發疑義，例如有構成節目廣告化或新聞廣告化之虞、有影響節目編輯之虞、有強迫閱聽人接收訊息之虞、有阻礙民主制度運作之虞、有造成媒體監督功能與民主制衡作用喪失之虞等，故有必要考量適當地限制或規範政府從事電視置入性行銷一事。

政府基於作爲民主社會中的政府應有的倫理道德，宜揭露其係爲資訊的提供者，使民眾得就其所提出的政策於公共論壇進行討論，但此舉之期待可能性並不高。其次，雖得透過人民的輿論壓力或是以媒體制衡爲之，但在政府隱藏其係資訊提供者的情況下，民意並不易形成，而媒體與政府存有一種共存共生的利害關係，是否能扮演好監督制衡政府的角色，亦有待商榷。是以，以強制性的法律約束政府從事置入性行銷之行爲或許是較可考量採納的方式。

## 肆、我國目前有關政府從事置入性行銷之相關規定

目前我國法規對於政府以置入性行銷爲政令宣導之手法一事並無直接且明確的規範，雖然於 2003 年時，監察院曾受立法委員之要求，對於行政院「國家施政宣導及公營事業商品廣告之媒體通路組合」採購案一案進行調查，但是監察院的調查僅針對採購程序以及所花用的費用是否適法進行調查（中時晚報，2003.7.15：2；自由時報，2003.7.16；東森新聞報，2003.7.15；東森新聞報，2003.7.16），並未有對於置入性行銷所爲政令宣導本身是否適法或妥當作出評斷，而目前較相關的



規範為廣播電視法規中關於廣告與節目需分離之規定。是以，本文以下首先就廣告與節目分離原則進行介紹，其次就我國現行關於節目與廣告分離原則之規定進行說明，最後就政府利用置入性行銷從事政令宣導於現行法制下的適法性進行說明。

## 一、節目與廣告分離原則之介紹

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，使閱聽人得以辨別其所收看的訊息是廣告或是節目。概括來說，要求節目與廣告必須有明顯區別的原因有幾個，第一是考量到兒童難以區分廣告和節目二者，易將二者混淆，例如於 1970 年時，公益團體 Action for Children's Television 要求美國聯邦通訊委員會（Federal Communication Commission，以下稱 FCC）必須禁止所有以兒童為目標觀眾的廣告，經過四年的調查，FCC 公布了一份兒童電視報告及政策聲明（1974 Children's Television Report and Policy Statement），於該份報告及政策聲明中，FCC 要求業者必須對廣告與節目二者作出適當的區隔（Children's Television Report and Policy Statement, 50 FCC 2d at 15-16, 31 (1974) 轉引自 Botein, 1998: 565）。

其次，則是考量到節目內容的呈現以及編輯權的維護，要求節目與廣告必須分離，以避免節目內容受到廣告主的操縱或扭曲，例如英國要求節目和廣告應該要分開，並禁止置入性行銷之運用，係是為維持節目編輯權的完整性，意即在於避免節目內容的呈現受到扭曲（OFCOM, 2004: 82）。第三，則是考量人民有知的權利，係認為人民有權利知道誰正在說服務他們，例如美國有關於資訊化廣告必須標示其為廣告的原因即是如此（Kielbowicz & Lawson, 2004: 332; Letter from Gary Ruskin, Executive Director, Commercial Alert, 2003）。最後，則是我國廣播電視法對於廣告的播送時間有限制，為統計時間，故有明白區隔廣告與節目之必要，必須對廣告為標示之規定，例如廣播電視法第 31 條第 1 項規定「電臺播送廣告，不得超過播送總時間百分之十五」，有線廣播電視法第 45 條第 2 項規定「廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一」，衛星廣播電視法第 23 條規定「廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一。單則廣告時間超過三分鐘或廣告以節目型態播送者，應於播送畫面上標示廣告二字」。

## 二、我國現行關於節目與廣告分離原則之規定

我國目前對於廣告與節目乃有清楚且明白的定義，將二者以予區別，節目指電視事業所播送之聲音、影像，但不涉及廣告者，廣告為電視事業所播送之內容涉及

推廣商品、觀念、服務或形象之聲音、影像，例如廣播電視法第 2 條稱節目為「廣播與電視電臺播放有主題與系統之聲音或影像，內容不涉及廣告者」，稱廣告為「廣播、電視或播放錄影內容為推廣宣傳商品、觀念或服務者」，有線廣播電視法第 1 條稱節目為「系統經營者播送之影像、聲音，內容不涉及廣告者」，廣告為「系統經營者播送之影像、聲音，內容為推廣商品、觀念、服務或形象者」，並要求廣告與節目應明顯分離，例如廣播電視法第 33 條第 1 項乃明文將廣告與節目分離原則定於廣播電視法中，規定「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 條規定「節目應維持完整性，並與廣告區分」，衛星廣播電視法第 19 條規定「節目應維持完整性，並與廣告區分」。除此之外，為使業者有一明白可遵循的方向，新聞局訂有「節目廣告化或廣告節目化認定原則」，明定那些情況將被認定為節目與廣告未分離。如果違反節目與廣告應明顯分離之規定時，按規定主管機關得對電視事業處以罰鍰、通知限期改正等（廣播電視法 §43；有線廣播電視法 §64，§66；衛星廣播電視法 §§35-36）。

置入性行銷與節目廣告化的性質較相近，因為二者都是在節目文本中透露與產品、服務概念或品牌名稱等相關的訊息。置入性行銷之運用如有產生「節目廣告化或廣告節目化認定原則」所列舉的各項情況時，那麼就有構成節目廣告化的現象，違反了廣告與節目應明顯分離的規定。然而，有認為置入於電視節目文本中者為政府之政策內容或所欲施行之法規命令，並不是一般的商業性行銷，故無「節目廣告化或廣告節目化認定原則」的適用（工商時報，2003.4.2：4）。但是，本文認為當政府利用置入性行銷從事政令宣導時，應有廣告與節目應分離之原則以及「節目廣告化或廣告節目化認定原則」之適用，其理由如下：

#### 1. 就法規之文義解釋來看：

新聞局所制定的「節目廣告化或廣告節目化認定原則」中所提到的節目廣告化情況，雖然多是涉及商品的介紹或銷售，但這並不表示節目廣告化不會發生於服務、企業理念或是政策內容的介紹；其次，節目廣告化或廣告節目化認定原則有一概括性規定，稱「其他節目內容及表現有涉及廣告化或與廣告相搭配情形」亦符合節目廣告化之情況，所以即便於節目中所介紹或是出現的廣告訊息不是以商品為主，而是政令宣導的內容，仍有可能會構成節目廣告化；第三，從母法的規定來看，不論是廣播電視法、有線電視法、或是衛星廣播電視法之法條內容皆是稱節目應保持完整，與「廣告」應明顯分離或區分，未有指明是節目應與「商品廣告」分離；第四，不論是廣播電視法、有線電視法、或是衛星廣播電視法對於廣告之定

義，都未將廣告侷限制於商品之推廣與宣傳，尚包括觀念、服務或形象等的推廣或宣傳。政府所欲推廣之政策或所欲落實的法規命令可是算是一種觀念的推廣或宣傳，故仍可以稱得上是廣告。

## 2. 就法規之規範目的來看：

觀察要求節目與廣告應有所區別或是該分離的理由有(1)兒童區分廣告和節目二者的能力不高，(2)維持節目編輯權的完整性，避免節目內容的呈現受到扭曲，(3)人民有權知道誰正在說服他們，(4)廣告時間的計算。

當政府從事置入性行銷時，乃是將政府的政策或所欲推行的法規命令置入節目文本中，成為節目的一部分，如果未聲稱節目中含有政府所提供的訊息，閱聽人根本難以察覺。一般人都難以察覺政府於節目中進行置入性行銷，因此，缺乏判斷能力的兒童能否察覺節目中含有政府所提供之訊息則更加是有待商榷的。

其次，政府從事置入性行銷，從實務的運作來看，確實是會發生節目編輯權受到影響，節目內容的呈現受到扭曲的情況，例如前列所提到的美國政府部門和 WB 電視網節目業者之間有簽署 Payola 協定，要求業者更改節目文本，將反藥物濫用的訊息置入電視節目中。

再者，政府從事置入性行銷時，如果不聲明節目中含有政府所提供的訊息，人民根本不知道政府正在對他們進行說服傳播。然而，人民有知道誰正在說服的權利，政府如未有揭露其是訊息的提供者，顯然與此背道而馳。

最後，政府運用置入性行銷為政令宣導時，乃是將訊息隱含於節目文本中，和節目廣告化一樣都會使廣告時間的計算發生障礙。

基於上列的討論，因為政府從事置入性行銷時一樣會發生(1)兒童無法區分廣告和節目二者，(2)維持節目編輯權受到影響，節目內容受到扭曲，(3)民眾不知道誰正在說服他們，以及(4)廣告時間難以計算之問題，故本文認為廣播電視法、有線電視法、或是衛星廣播電視法要求節目與廣告應分離的規定，在政府從事置入性行銷時應有所適用。

## 三、政府利用置入性行銷從事政令宣導於現行法制下的適法性

從前列的討論與說明來看，就法規的文義及規範目的而言，政府從事置入性行銷是一種節目廣告化的現象，有節目與廣告分離原則、節目廣告化或廣告節目化認定原則之適用。然而，值得注意的是，廣播電視法規中有關於節目與廣告分離原則之規範所適用的對象，或說處罰的對象乃是電視事業。換言之，當政府利用置入性

行銷進行政令宣導時，雖然會構成節目廣告化，但受到主管機關處罰的對象乃是電視事業，而不是政府本身，意即廣播電視法規中有關於節目與廣告分離原則之規範與政府本身得否從事置入性行銷並無相關。

但是，不可否認地，對政府的行銷手法而言，此一規定理論上會形成一種間接性的約束，因為節目廣告化為法律所禁止，電視事業即不得接受會被認定為構成節目廣告化現象的置入性行銷，自然地，政府亦無法利用置入性行銷從事政令宣導。然而，事實上卻不是如此，因為置入性行銷此種宣傳手法已為政府採用多年。以往政府可以採取置入性行銷，但卻不會引發適法性的爭議，可能是(1)因為政府從事置入性行銷之事不為人知，(2)因為政府本身就是廣播電視法規的主管機關，身兼球員與裁判，故對於置入性行銷是否為一種節目廣告化的現象以及是否有廣播電視法規中有關於節目與廣告分離原則之適用乃會採取較利於政府的立場，或是(3)因為在有利可圖的情況下以及法規執行不佳的情況下，電視業者並不會不接受政令宣導訊息的置入。

#### 四、小結

政府利用置入性行銷進行政令宣導，將有可能會構成節目廣告化的現象，有違反廣播電視相關法規中關於節目與廣告分離原則、節目廣告化或廣告節目化認定原則之虞。惟該規定的處罰對象是電視事業，而不是政府本身，故對政府的行銷手法只是形成了一種間接性的約束，因此，稱不上政府利用置入性行銷從事政令宣導是不適法的。

然而，就法律的角度來看，政府置入性行銷在現行法制下無不適法之問題，不是一個法律問題。但是，不可否認地，卻是一個政治問題，或說政治道德問題，意即政府基於作為民主社會中的政府應有的倫理道德，不宜採取隱藏其係資訊提供者的資訊，而將政令宣導之內容隱於節目文本中，宜揭露其係資訊的提供者，使民眾得就其所提出的政策於公共論壇進行討論。但是，如前所提到，如不倚賴具強制性的法律規定，倚賴政府之政治道德，其期待可能性並不高，而透過人民的輿論壓力或是以媒體制衡為之，其可行性亦不高。是以，於現行法制未有針對政府從事電視置入性行銷之行為進行適當與直接之規範的情況下，宜採取相當措施，彌平此一缺口，以適當地規範政府從事電視置入性行銷之行為。

## 伍、比較法之研究—美國與我國

行政部門利用媒體進行政令宣導或是為其政策進行辯護，取得民眾的配合，以利政策或法規命令的執行，乃是不可避免的，而此亦為美國政府審計局（Government Accountability Office，以下簡稱 GAO）所體認的（Statement of Susan A. Poling, Managing Associate General Counsel, Office of General Counsel, 2005）。但是，美國行政部門於從事政令宣傳時，並非得以恣意妄為，而是必須遵守一定的分際，包括不得為隱藏性宣傳（covert propaganda）、宣傳內容不得為純粹的政黨活動（purely partisan activities）、不得誇大部門本身的地位或重要性（self-aggrandizing activities）等等（Government Accountability Office, B-302504, March 10, 2004 轉引自 Government Accountability Office, B-304228, September 30, 2005），其中與置入性行銷之運用較相關者則為隱藏性宣傳。本文以下乃先就美國對於政府從事置入性行銷之法律規範進行說明，而由於我國現行關於政府從事置入性行銷一事並未有直接的規範，且亦已於第肆部分為詳盡之說明，故本文於下有關於我國之相關規範，僅為簡略的介紹，最後，則就美國與我國之規範部分進行比較分析，並提出本文的看法。

### 一、美國對於政府從事置入性行銷之法律規範

#### （一）相關規範

置入性行銷此種行銷手法於美國又稱 Payola 或 Plugola，Payola 指支付價金或相當之對價換取商品、服務或品牌等於節目中曝光的機會，但卻未告知觀眾該商品、服務或品牌的出現是因為廣告主有付費的緣故。Plugola 則是指負責編輯、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的產品、服務或品牌等，但卻未將其和該廣告主有財務上之利害關係向閱聽人揭露（Carter et al, 2003: 324; Shainis, 2005）。而美國政府運用置入性行銷手法進行政令宣導之情況亦有之，即閱聽人無法察知誰正在說服他們的隱藏性宣傳，尤其是小布希執政的時代，例如於 2003 年時，美國推出新版的 20 元鈔票，除了付費的電視廣告之外，美國政府亦利用置入性行銷的手法來告知民眾此一訊息，於電視節目“Wheel of Fortune”、“Jeopardy”以及於 ESPN 所播出的足球賽中展示新版的 20 元美鈔（Howard, 2003），而有關於政府從事置入性行銷之規定，主要可以分為以下二個

部分：

### 1. 1934 通訊傳播法之相關規定

1934 通訊傳播法有針對置入性行銷手法之運用為規範，如未遵守本法所為之規定，將會受到罰鍰（47 U.S.C. §507），而其規範主要可以分為二個部分：

#### a. 以廣播電視台為規範主體

如果廣播電視台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、或其他有價值的報酬（*consideration*）時，廣播電視台須於該節目播出時為適當的資訊揭露，告知閱聽人該節目有收受來自於他人或其他組織、公司或法人的對價，所謂的服務或其它有價值的報酬（*consideration*）並不包括任何不需支付任何費用或只需支付些微費用的服務或道具，除非該服務或道具的提供旨在換取商品、服務、品牌或服務標章能為閱聽人所識別的曝光機會，且該曝光情況已超過一般服務或道具在節目中應有的合理使用情況。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，FCC 得以要求廣播電視台為適當的資訊揭露。最後，廣播電視台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。（47 U.S.C. §317）

#### b. 以廣播電視台之員工、節目製作人或企劃人、或節目供應商為規範主體

此外，1934 通訊傳播法亦規定廣播電視台之員工、節目製作人或企劃人、或節目供應商有義務告知廣播電視台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。（47 U.S.C. §508）

### 2. 綜合撥款法之相關規定

美國綜合撥款法（*Consolidated Appropriations Act*）係有相關之規範，該法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（*publicity or propaganda*）上（例如 *Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act 2004 §601, District of Columbia Appropriations Act 2004 §407* 等之規定），乃是針對政府從事政令宣導行為的直接性規範。然而，所謂的宣傳於綜合撥款法中並無定義，故只能倚賴 GAO 的解釋。於 GAO 的

解釋之下，隱藏性宣傳乃是未經國會授權之宣傳，指政府於進行政令宣導時，隱藏政府是訊息提供者或是贊助者的資訊，當閱聽人接收訊息時，並不會知道其所接受的訊息事實上是由政府所提供的或是由政府所贊助提供的，而誤以為是由政府以外的人所提供的資訊（Statement of Susan A. Poling, Managing Associate General Counsel, Office of General Counsel, 2005）。此外，即便所提供的資訊僅是事實性的資訊，亦不得隱藏政府是資訊提供者之事實（Government Accountability Office, B-304228, September 30, 2005）。依此，美國政府部門在未經國會明示之下，不得採取隱藏性宣傳的手法。

美國政府運用隱藏性宣傳手法，早期主要見於平面媒體，於西元 1980 年代，美國中小企業管理局（Small Business Administration，以下簡稱 SBA）即曾運用此法，SBA 向報社提供有關於支持該局組織改造之文章，該文後來以報紙社論的方式呈現之，企圖說服閱聽人支持 SBA 的組織改造，但未告知閱聽人該文章的提供者是 SBA，使閱聽人誤以為該篇文章是報社所撰寫的社論，此案後來為 GAO 認定為違反美國綜合撥款法相關規定（Comptroller General of the United States, B-223098, Oct 10, 1996），同時期的美國拉丁美洲及加勒比公共外交辦公室（Office for Public Diplomacy for Latin America and the Caribbean）亦曾採取類似的手法，企圖說服美國民眾以及國會支持美國對於中、南美洲所採取的外交政策，例如其聘用大學教授為該辦公室之顧問，請該教授撰寫一篇支持美國針對中、南美洲所採的外交政策，該文以報紙專欄的方式呈現，但僅說明作者為大學教授、空軍中校以及軍校論叢之編輯，未揭露該文是在政府的安排下刊出的，當時 GAO 亦認為此舉違反美國綜合撥款法相關規定（Government Accountability Office, B-229069, September 30, 1987）。

稍後，隱藏性宣傳手法的運用亦可見於電視媒體，例如美國「今日美國報」於 2005 年 1 月間揭露美國知名黑人評論家兼專欄作家威廉斯（Armstrong Williams）於 2004 年以 24 萬美元的代價為美國教育部於媒體上向非裔美國人宣傳聯邦政府的「每位孩子都有機會（No Child Left Behind）」的教育革新計畫，威廉斯依其與教育部的約定，在其所主持的廣播電視節目播放美國教育部部長佩吉暢談該教育計畫之優點的廣告、在各節目和專欄中經常提及此計畫、設法影響媒體同業人員、以及提高該教育計畫的曝光率，但威廉斯並沒有向閱聽人揭露其和教育部間的關係（中時電子報，2005.1.8；Kurtz, 2005；Topp, 2005）。稍後，GAO 乃有針對此案進行調查，發現教育部亦未於契約中要求威廉斯於宣傳「每位孩子都有機會」教育革新計

畫時，必須揭露其所為的言論係受教育部所贊助，且威廉斯並未向其企圖影響之閱聽人和同事揭露其係因受僱於教育部而宣傳「每位孩子都有機會」教育革新計畫，因此，GAO 認為教育部很明顯地違反了政府部門於從事政令宣傳時，不得採取隱藏性宣傳手法的規定（Government Accountability Office, B-305368, September 30, 2005）。

## （二）關於美國政府部門從事置入性行銷之適法性

有關於美國政府部門從事置入性行銷之適法性，可以為以下二個部分論之：

### 1. 就 1934 通訊傳播法之相關規定而言

美國 1934 通訊傳播法原則上禁止置入性行銷的運用，但如有於節目中揭露節目有收受來自於他人或其他組織、公司或法人的對價或贊助，則不在此限（47 U.S.C. §317）。然而，此一規定係主要規範電視業者或是節目製作人，至於廣告主則無，故對於從事置入性行銷的政府部門而言，只是一種間接性。換言之，就 1934 通訊傳播法之規定而言，美國政府部門從事置入性行銷並無適性問題。

### 2. 就綜合撥款法之相關規定而言

置入性行銷乃是將所欲推廣的政策訊息置入節目文本中，成為節目文本內容的一部分，在一般情況下並不會揭露節目文本含有廣告主的置入訊息。所以，閱聽人通常會誤以為置入的訊息是節目內容的一部分。然而，在 GAO 的解釋下，美國綜合撥款法禁止隱藏性宣傳，意即禁止行政部門不揭露其為訊息的提供者，將訊息偽裝為第三人所提供。依此，行政部門如果利用置入性行銷從事政令宣傳，但其於節目中未有揭露其為節目贊助者或節目中含有政府所提供的訊息，使人民認為政府所置入的訊息為節目文本內容之一部分時，就綜合撥款法之相關規定而言，該手法將構成隱藏性宣傳，違反該法之規定。

## 二、我國關於政府從事置入性行銷之相關規範

### （一）現行規定

就政府以置入性行銷從事政令宣導一事而言，即政府得以何種方式進行政令宣導，法律少有規範，亦未明文稱「政府不得從事置入性行銷」。然而，如本文第肆部分所討論介紹者，從現行的法規中，廣播電視相關法規中關於節目與廣播應明顯區隔的規定應可用以限制政府的政令宣導手法，因為政府以置入性行銷從事政令宣導一事可以稱得上節目內容及表現涉及廣告化的情況，有違反廣播電視相關法規之



虞。但是，當節目有廣告化之情況時，受罰之對象為電視事業，不是政府，故該規定只得用以間接地限制政府的政令宣導手法。

## （二）相關立法草案

2004 年有立法委員針對政府從事置入性行銷所引發之爭議，提案修正廣播電視法、有線廣播電視法以及衛星廣播電視法，對於政府從事置入性行銷一事進行規範（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），並於 2004 年 5 月 19 日，教育及文化、科技及資訊兩委員會聯席會通過該法律修正提案。

據此修正提案之內容，只要節目或是以節目型態播送的廣告接受政府、政黨或由其捐助成立的財團法人及其受託人的贊助，或是為政府、政黨或由其捐助成立的財團法人及其受託人所提供時，必須以書面報請主管機關備查，且於播送內容中標示該節目為「廣告」以及贊助者的身份，如果電視事業違反此一規定，將會被處停播，嚴重者停播期限可達三個月（法源法律新聞，2004 年 5 月 20 日；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）。依此修正草案之內容，政府從事置入性行銷作為政令宣導之工具並不是完全被禁止的，只要電視事業於節目或是以節目型態播送的廣告中揭露其為政府所贊助播出的以及其為廣告。但是，實質而論，此修正案僅是對於政府行政部門從事置入性行銷一事形成間接性的規範，因為廣播電視法規規範的主體是電視事業，不是政府。

## 三、我國與美國對於政府從事置入性行銷之法律規範的比較分析

將我國與美國對於政府從事置入性行銷之法律規範相互比較，可以發現：

### （一）美國及我國皆有間接性之規範，唯實質內容並不相同

美國及我國規範廣播電視產業之法規皆有對置入性行銷手法的運用進行規範，且對於政府從事置入性行銷一事而言，此等規範僅得發生間接性的約束效果。然而，二者之實質內容並不完全相同，存有差異性，美國 1934 通訊傳播法原則上禁止置入性行銷的運用，但如有於節目中揭露節目有收受來自於他人或其他組織、公司或法人的對價或贊助，則不在此限，而我國廣播電視相關法規中關於節目與廣播應明顯區隔之規定，則可禁止此等行銷手法的運用。換言之，在美國的規範下，只有為資訊揭露，則得為置入性行銷，我國則無此等類似規定。

## （二）美國有對政府置入性行銷一事有為直接性之規範，我國則無

關於我國與美國對於政府從事置入性行銷之法律規範，最大的差異點為我國並未對於政府以置入性行銷從事政令宣導一事以予直接性規範，即法律未有明文「政府不得從事置入性行銷」。相反地，美國對政府從事置入性行銷一事，乃有直接性的規範，綜合撥款法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，在 GAO 的解釋下，未經國會授權的宣傳包括隱藏性宣傳的手法，政府部門如果採取置入性行銷從事政令宣傳，將構成隱藏性宣傳，違反綜合撥款法之規定。

前述所提及之歧異性的產生，或許是因為國情有所不同之緣故，觀察美國係為民主先進國家，政黨輪替為常態現象，一方面體認到執政黨有必要為其政策辯護或說明，一方面亦體認到執政黨可能會利用行政資源擴張自己的地位，造成政黨之間的不公平競爭，進而影響到政黨輪替的可能性，於此種情況下，對於政令宣導一事，美國逐漸發展出一套清楚之規則，並將之規範於綜合撥款法中；反觀，我國於 2000 年發生第一次政黨輪替之前，長期為同一政黨所執政，國家與政黨不分，即便政令宣導的內容為政黨意識型態、黨國主義思想的灌輸或是旨在美化政黨形象，並不會引發很大的爭議，因為不會引發任何政黨不公平競爭的問題，故我國法制對於政府行政部門之政令宣導行為規範並未有很多的著墨。但是，不可否認地，我國於 2000 年發生第一次政黨輪替後，避免政府行政部門利用行政資源為政黨進行宣傳的議題受到重視，而立法院也相繼修法防止此種情況的發生，如我國廣播電視法第 6 條、衛星廣播電視法第 9 條、以及有線廣播電視法第 19 條關於「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」之規定即是。

## 四、本文的看法

政府從事置入性行銷之爭議所顯示的是在民主社會中，為人民管理國家事務的政府在透過大眾傳播媒體取得人民對其政策的支持以及配合上所應有的分際為何。在民主社會中，政府不可能是一個全然無聲的政府，利用大眾傳播媒體進行宣傳是不可避免的。因此，真正的重點將是在民主社會中，政府利用大眾傳播媒體進行政令宣導時，所應遵守的規則為何，而這樣的規則應是在體制內討論，是一個法律問題，而不是政治問題。

如前所提及的，以法律的方式來約束政府從事置入性行銷的行為，雖然必須支付相當的執法成本，但卻是較有效的。然而，政府從事置入性行銷之爭議顯示我國

目前關於政府從事置入性行銷一事缺乏明確的規範，相關的政令宣導規則亟待建立，宜針對政府從事置入性行銷一事為直接規範。然而，此等規則的建立該如何為之？是否宜修改廣電相關法規？或於他法新增相關規定？又或應制定新法以予規範？以下分別討論之。

（一）是否宜透過修改廣電相關法規之方式，以規範政府之置入性行銷行為？

如於前列所提及的，我國廣播電視法規中關於廣告與節目應分離原則，於政府從事置入性行銷時亦有適用之空間，唯廣播電視法規係以廣播電視事業為規範主體，並不是以政府為規範主體，故該規定只對政府從事置入性行銷產生間接的約束效果。然而，是否即依此而修酌相關規定，直接以政府為規範對象，限制或禁止政府從事置入性行銷？本文認為並不宜將其訂於廣播電視相關法規中，因為該等法規的規範主體為廣播電視事業，如將關於政府從事置入性行銷之直接性規範納入廣播電視相關法規中，則會使法規體系架構變得很紊亂，顯得很不相容。

（二）是否宜透過於他法（廣播電視法規以外者）新增相關規定之方式，又或宜制定新法，以規範政府之置入性行銷行為？

本文認為如僅就政府以置入性行銷為其政令宣導之手法一事單獨立法，似過猶不及，然而，如果現行法規並無適當之法規得將政府從事置入性行銷一事納入規範，則另當別論。參酌美國法制的作法，係將關於政府從事宣傳一事納入關於預算使用之綜合撥款法中，據該法的規定政府行政部門不得從事未經國會授權之宣傳，包括不得從事置入性行銷，再由類似於我國監察院之 GAO 代替國會監督經費之使用情況。美國將政府從事宣傳之規範納入有關預算運用之法規的作法，本文認為可以為我國借鏡。

政府從事政令宣導所花費的經費乃是人民所繳納的稅金，政府是否能夠將公共資源投入政令宣導或是為特定政黨宣傳，係與政府經費之使用息息相關，因此，對於政府從事政令宣導之規範可考量將其置於和經費使用相關的法規中，例如預算法中。再者，我國監察院得扮演和美國 GAO 相仿角色，負責監督預算之執行。監察院之職權包括審計權在內，所謂審計權，按審計法第 2 條之規定，包括監督預算之執行、核定收支命令、審核財務收支、審定決算、稽察財物及財政上之不法或不忠於職務之行為、考核財務效能、核定財務責任，以及其他依法律應行辦理之審計事項，乃是對國家預算的事後監督（李惠宗，2001：588），其目的在於促成行政機關能夠依法行政，避免公務員有浪費公共資源之情況，以達到財務效率運用之目的。

其次，參酌美國之法制經驗可以發現只要其有揭露節目文本含有政府所提供的訊息即可，政府則得將其政令宣導訊息置入節目文本中，此或許是體認政府有從事政令宣導之必要性，另一方亦考量到民眾有權知道政府之作爲，以衡量政府之作爲或針對政府之政策進行討論之緣故。本文認爲政府於媒體發達，各種言論充斥之際，政府爲取得人民對其政策的配合，實有必要透過媒體進行政令宣導，但是，如前所提及的，政府如不就其係爲訊息提供者進行資訊揭露，則民眾無法得知政府的作爲，亦無法就政府的政策進行公共討論，故本文認爲無需完全禁止政府將其政令宣導訊息置入節目文本之行爲，惟應要求其必須揭露文本含有政府提供的訊息。

是以，參酌美國之法制經驗以及我國現行之法制，建議可考量於預算法中，納入政府從事置入性行銷之規範，交由監察院監督，建議可以加入類似「編列之預算不得用於置入性行銷，所稱之置入性行銷即指政府隱藏其是訊息提供者的資訊，而將訊息偽裝成由政府以外或與政府無關聯者所提供」之規定。

## 陸、結論

置入性行銷係爲一種宣傳手法的運用，政府從事置入性行銷雖然具有行銷效果，可以達到說服民眾的目的，但事實上卻是有可能會阻礙民主的正常運作，因爲人民將有可能無法在資訊充份的情況下，對政府提出相關的政策訴求或陳述，或是爲理性且公開的討論。我國現行法規或相關立法草案雖有相關於政府從事置入性行銷之規範，但皆不是以政府爲主要的規範主體，僅得對政府產生間接的約束效果。參酌美國之法制經驗，其係將關於政府從事宣傳一事納入關於預算使用之綜合撥款法中，據該法的規定政府行政部門不得從事未經國會授權之宣傳，包括不得從事置入性行銷，再由類似於我國監察院之 GAO 代替國會監督經費之使用情況。參酌美國之作法，且政府從事置入性行銷，係有關於政府預算之使用，故建議可考量於預算法中，納入政府從事置入性行銷之規範，交由監察院監督，建議可以加入類似「編列之預算不得用於置入性行銷，所稱之置入性行銷即指政府隱藏其是訊息提供者的資訊，而將訊息偽裝成由政府以外或與政府無關聯者所提供」之規定。

## 參考文獻

王韻茹（2003）。〈置入式行銷需要用錢來堆砌？〉，《動腦雜誌》，325: 24-

25。

李惠宗（2001）。《憲法要義》。台北：元照。

吳佳倫（2003）。〈新行銷主張--置入式廣告：電影與置入式廣告的關係探討〉，  
《廣告雜誌》，149: 84-91。

吳恕（2003年12月6日）。〈置入性行銷 殺了媒體監督功能〉，《聯合報》，  
A15版。

溫珮妤（2003）。〈置入行銷是廣告、公關的下一步〉，《Cheers》，32。  
Available：天下雜誌知識庫。

溫珮妤（2003）。〈產品訊息悄悄告訴你〉，《Cheers》，32。Available：天下雜  
誌知識庫。

張錦華（2004年9月19日）。〈政府應停止任何形式之置入性行銷〉，《中國時  
報》，a4版。

劉美琪等（2000）。《當代廣告概念與操作》。台北：學富文化。

鄭自隆（2003）。〈置入式行銷不是毒蛇猛獸〉，《動腦雜誌》，324: 70-71。  
Available: <http://www.books.com.tw/magazine/item/brain/index0423.htm> (visited  
March 25, 2005)。

蔣安國（2003年3月14日）。〈新聞局也在拚選舉？〉，《聯合晚報》，2版。

行政院新聞局（2003）。〈置入性行銷會配合節目內容，刊播與否由媒體決定〉。  
上網日期：2005年4月7日，Available: <http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=22973&ctNode=919>。

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 卷 30 期。Available: [http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@933000;  
0143;0143](http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@933000;0143;0143) (visited March 26, 2005)。

〈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〉（2003年4月2  
日）。《工商時報》，第4版。

〈劉文雄：置入行銷染指平面媒體 質疑政府濫用納稅人血汗錢 連報章雜誌評論專  
欄也遭綠化〉（2003年12月5日）。《中時晚報》，第2版。

〈「廣告統包案」部會被知會分配、上繳額度 立委要求提供預算來源 新聞局拒  
絕 請轉向中信局調閱資料 葉國興坦承政策抑或政治宣傳 劃分確不易〉  
（2003年4月2日）。《中國時報》，第8版。

〈台視民視包最多 「頭家來開講」十五萬委製 吳念真「可愛陌生人」獲 780 萬補

- 助〉(2003年4月8日)。《中時晚報》，第4版。
- 〈綜藝、談話 都被置入 包括美鳳有約、麻辣鮮師、新聞挖挖哇…等〉(2003年7月15日)。《中時晚報》，第2版。
- 〈不再穿插政府『宣導短片』 麻辣學園妙鮮師 改談星座〉(2003年12月6日)。《中時晚報》，第D6版。
- 〈置入性行銷 新聞局遭糾正 監院指雖未違反採購法及預算法 但未尊重立院職權 執行前也未報備政院 作業過程草率〉(2003年7月15日)。《中時晚報》，2版。
- 〈當政府的哈巴狗 美名評論家為收錢道歉〉(2005年1月8日)。《中時電子報》。 Available: <http://news.chinatimes.com/Chinatimes/Moment/newfocus-index/0,3687,940109008+0+0+103553,00.html> (visited Jan 9, 2005)。
- 〈置入性行銷 新聞局被糾正〉(2003年7月16日)。《自由時報》。 Available: <http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/jul/16/today-p1.htm> (visited Dec.13, 2005)。
- 〈消基會：政令宣導融入節目形同節目廣告化〉(2003年3月18日)。《法源法律新聞》。 Available: <http://www.lawbank.com.tw/fnews/news.php?nid=13828.00> (visited Nov. 9. 2004)。
- 〈廣電三法修正 禁止政媒兩棲、置入性行銷〉(2004年5月20日)。《法源法律新聞》。 Available: [http://www.lawbank.com.tw/fnews/news.php?keyword=%B8m%A4J%A9%CA%A6%E6%BEP&sdate=&edate=&type\\_id=1%20,10%20,19%20,20%20,21%20,22&precord=20&page=1&nid=23165.00&seq=2](http://www.lawbank.com.tw/fnews/news.php?keyword=%B8m%A4J%A9%CA%A6%E6%BEP&sdate=&edate=&type_id=1%20,10%20,19%20,20%20,21%20,22&precord=20&page=1&nid=23165.00&seq=2) (visited March 26, 2005)。
- 〈監院調查新聞局置入性行銷違反政府採購法 近日提案糾正〉(2003年7月15日)。《東森新聞報》。 Available: <http://www.ettv.com.tw/2003/07/15/91-1483422.htm> (visited Dec.13, 2005)。
- 〈置入性行銷 / 黃輝珍：尊重監院提糾正案 但仍將繼續執行〉(2003年7月16日)。《東森新聞報》。 Available: <http://www.ettoday.com/2003/07/15/10844-1483551.htm> (visited Dec.13, 2005)。
- 〈節目廣告化 政府帶頭「偷渡」？所謂「置入性行銷」只怕企業商家們更加有樣學樣只怕民眾因此喪失自我決定能力〉(2003年3月15日)。《聯合報》，第15版。

- Aaron Shainis (2005, March). Payola / Plugola Advisory [Online]. Available: <http://www.lptvstore.com/Attorneyscorner/pdf/mar2005.pdf> (visited March 22, 2005).
- Bruce Fein (1985). Access to Classified Information: Constitutional and Statutory Dimensions. *William & Mary Law Review* 26, 805-844.
- Greg Toppo (January 7, 2005). Education Dept. Paid Commentator to Promote Law. *USA Today* January 7, 2005 [Online]. Available: [http://www.usatoday.com/news/washington/2005-01-06-williams-whitehouse\\_x.htm](http://www.usatoday.com/news/washington/2005-01-06-williams-whitehouse_x.htm) (visited March 26, 2005).
- Government Accountability Office, B-304228 (September 30, 2005). Department of Education--No Child Left Behind Act Video News Release and Media Analysis [Online]. Available: <http://www.gao.gov/decisions/appro/304228.pdf> (visited Dec. 14, 2005).
- Digests of Unpublished Decisions of the Comptroller General of the United States, Vol. III, No. 1, B-223098 (Oct 10, 1996) [Online]. Available: <http://archive.gao.gov/t2pbat22/132514.pdf> (visited Feb 4, 2006).
- Government Accountability Office, B-229069 (September 30, 1987). Comments on Lobbying and Propaganda Activities of the Office for Public Diplomacy for Latin America and the Caribbean [Online]. Available: <http://archive.gao.gov/t2pbat20/134174.pdf> (visited Feb. 4, 2006).
- Government Accountability Office, B-305368 (September 30, 2005). Department of Education—Contract to Obtain Services of Armstrong Williams, [Online]. Available: <http://www.gao.gov/decisions/appro/305368.htm> (visited Feb. 14, 2006).
- Howard Kurtz (January 8, 2005). Administration Paid Commentator Education Dept. Used Williams to Promote 'No Child' Law. *Washington Post* [Online]. Available: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A56330-2005Jan7.html> (visited March 26, 2005).
- Katherine Neer. How Product Placement Works [Online]. Available: <http://money.howstuffworks.com/product-placement.htm/printable> (visited Feb. 19, 2006).
- Lance Kinney & Barry Sapolsky. Product Placement. [Online]. Available: <http://comm2.fsu.edu/faculty/comm/Sapolsky/research/ProductPlacement.doc> (visited Feb. 19, 2006).
- Leigh Contreras (1997). Contemplating the Dilemma of Government as Speaker: Judicially Identified Limits on Government Speech in the Context of *Carter v.*

- City of Las Cruces. *New Mexico Law Review*, 27, 517-545.
- OFCOM (U.K.) (July 14, 2004). Consultation on the Proposed OFCOM Broadcasting Code [Online]. Available: [http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/Broadcasting\\_code/broadcasting\\_code/bcast\\_code2.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/Broadcasting_code/broadcasting_code/bcast_code2.pdf) (visited March 24, 2005).
- Brady Pete (2000, Jun18). TV Takes Prohibitionist Payola. *Cannabis Culture Magazine*. [Online]. Available:<http://www.cannabisculture.com/articles/1524.html> (visited April 2, 2005).
- Richard Kielbowicz & Linda Lawson (2004). Unmasking Hidden Commercials in Broadcasting: Origins of the Sponsorship Identification Regulations, 1927-1963. *Federal Communications Law Journal*, 56, 329-376.
- Barton Carter et al. (2003), *The First Amendment and the Fifth Estate Regulation of Electronic Mass Media*. New York : Foundation Press.
- Michael Botein (1998). *Regulation of the Electronic Mass Media: Law and Policy for Radio, Television, Cable and the New Video Technologies* (3rd ed.). St. Paul, Minn.: West Group.
- Theresa Howard (2003, Oct, 9). As seen on TV: New \$20 bill. *USA Today* [Online]. Available: [http://www.usatoday.com/money/economy/2003-10-09-twenties-rollout\\_x.htm](http://www.usatoday.com/money/economy/2003-10-09-twenties-rollout_x.htm) (visited March 22, 2005).
- Vicki Jackson (2001). Cook v Gralike: Easy Cases and Structural Reasoning. *The Supreme Court Review*, 299-345.
- Letter from Gary Ruskin, Executive Director, Commercial Alert (Sep. 30, 2003). Re: Request for Investigation of Product on Television and for Guidelines to Require Adequate Disclosure of TV Product Placement, to Donald Clark, Secretary, Federal Trade Commission (on file with Commercial Alert's website). Available: <http://www.commercialalert.org/ftc.pdf> (visited March 23, 2005).
- Statement of Susan A. Poling, Managing Associate General Counsel, Office of General Counsel (May 12, 2005). Video News Releases Unattributed Prepackaged News Stories Violate Publicity or Propaganda Prohibition, Testimony before the Committee on Commerce, Science, and Transportation, U.S. Senate [Online]. Available: <http://www.gao.gov/new.items/d05643t.pdf> (visited Dec. 14, 2005).



# On regulations of governmental embedded TV advertisements

Liao Shu Chun\*

## ABSTRACT

It is helpful for the government to persuade the public to obey laws or support its policies via the application of embedded TV advertisements. However, this could be harmful to the democracy. Given the concerned regulations in USA and Taiwan, it is suggested that we shall make a law to regulate governmental embedded TV advertisements, imposing an obligation on the government to disclose that the information is offered by the government.

**Keyword:** embedded advertisements

---

\* Science and Technology Law Center of Institution for Information Industry.

• 廣告學研究 • 第二十六集 民95年7月