

## 第六章 結論與建議

### 第一節 重要研究發現與解釋

本研究透過兩個具代表性的置入個案，還原了目前政府置入電視新聞的詳細流程與環節；再將個案所置入的電視新聞，運用內容分析法、焦點團體評估等方式，進一步檢視了當前政府置入電視新聞的呈現是否符合新聞報導原則、以及媒體在接受置入後有無發揮監督政府的功能。同時並輔以深度訪談與參與觀察，從公關公司和電視台專案的立場勾勒出政府置入在實務面上的操作方式與相關從業人員的心態。

綜合質化與量化分析所得的結果，政府置入電視新聞並不能單純以「商業行為」或「市場供需」來解釋，尤其這是場「不公平」的買賣。從置入流程中即可發現，媒體對「新聞自由」的主導權已被迫大幅度出讓，這場交易除了新聞內容，甚至連「監督政府」也跟著買一送一。

#### （一）透過置入電視新聞 政府介入媒體產銷環節

本研究發現，目前政府置入電視新聞有兩大主要管道，一是委託公關公司或媒體採購公司，安排電視台進行新聞置入；另一則是電視台本身之專案組參與競標，得標後再交由新聞部執行新聞置入。兩種管道均以電視台業務部為主要窗口，再由負責之專案主管與新聞部協調，為客戶「量身打造」新聞置入行銷專案，透過主題與內容的設定以及指定採訪對象等方式進行包裝，將政府的宣傳訴求轉化為新聞。

若將政府置入新聞比喻為工程，那麼進入媒體內部展開實際作業即類似「正式動工」，首先是由負責發包的電視台專案中心或專案組首列出新聞主題與排播檔次，並與「工頭」也就是新聞部主管確定「具備可執行性」之後，再透過書面方式與客戶（政府機關）簽訂詳細契約。接下來當然是按表操課，專案組必須在預定採訪日前提供「業務會辦單」（過去稱之為業務交辦單）給新聞部主管，若是一般新聞或新聞專題，多半是由直接督導的政治中心或財經生活中心主任排定採訪記者，部分電視台亦有專案記者負責採訪報導。至於 SNG 現場連線則需另行告知 SNG 小組組長，若是置入新聞片尾與跑馬則另與編輯台主管協調。

而目前由於政府置入新聞為數不少，各電視台均已針對此類新聞置入訂定相關作業流程，甚至還發展出更方便快速的配套措施！例如為了讓新聞部在處理置入新聞時更為輕鬆、記者也更樂於配合，某些電視台在提供給新聞部的業務會辦單或支援單中會附上「建議採訪報導方向」，等於先幫記者擬出了採訪大綱；而在幕後從事議題或角度規劃的藏鏡人，幾乎都是公關公司主管或電視台業務部具有新聞專業背景的老手。

除無線電視台外幾乎各台均設有專案記者專責處理置入新聞，有線電視台更紛紛在新聞部內成立固定編制的專案中心，規模甚至達到六組記者之多；而由於政府置入電視新聞已達需量產的規模，不但專案記者可以高薪約聘，甚至本研究的受訪者也指出，部分有線電視台更從 2007 年起公開讓專案記者分紅。面對政府置入新聞的勢力如排山倒海般席捲而來，資深媒體工作者幾乎都認為在商業利益的考量下，電視台不可能自律，而記者要討回專業自主權和僅存的新聞風骨，就像螳臂擋車。

本研究亦發現，政府透過新聞置入，等於是對新聞媒體的「隱形箝制」，

從「人」的層面限縮了新聞工作者的自主權；從「新聞」層面則剝奪了新聞自由與可信度；而對「媒體」本身來說，表面上雖然得到了金錢上的利益，但實際上卻讓政府與媒體之間的權力一長一消，「你置入、我歡迎」等同於媒體放棄了民眾所期盼的監督與制衡功能。

## （二）政府置入電視新聞 不符新聞報導原則

另從政府置入電視新聞所呈現出的報導內容來看，本研究發現，包括「消息來源」、「報導形式」、「新聞立場」等三項檢視類目均不符合一般新聞報導的基本原則。透過內容分析發現，政府置入新聞的消息來源幾乎都不夠多元，隨機抽樣的新聞中引用「政府官員」為消息來源的比例最多（45.83%），不但每一則均有政府官員的訪問，甚至冗長到佔全則新聞總長度的三分之一！某些記者在處理新聞時更讓同一名官員出現好幾次，而其談話內容實際上並未重要到無法捨棄；位居消息來源第二多的則是「民眾」，但新聞中所呈現的相關訪談內容全都是一面倒向支持政府政策，完全忽略了身為「民意論壇」的媒介功能。

在「報導形式」方面，內容分析顯示，本研究抽樣的政府置入新聞超過八成七出現了記者無法將事實與意見分開的問題，標題往往過於誇張，完全忽視純新聞的報導原則。甚至新聞中夾敘夾議的部分長達新聞總長度的三成，旁白、標題和畫面都刻意美化政府，既不夠客觀又缺乏平衡報導，讓置入的新聞猶如政令宣導短片，即使新聞素材本身具備新聞性和人情趣味，記者也未能善加發揮。

從「新聞立場」而言，內容分析結果顯示，政府花錢置入電視新聞，媒

體的確做到「以客為尊」，高度配合。本研究抽出的置入新聞中九成以上均對政府有利，只有極少數讓編碼者感覺是持中立態度，而且竟然沒有任何一則出現對政府不利的立場。

上述結論與焦點團體評估的結果相對照，可說是相互呼應。參與焦點團體訪談的資深媒體工作者，在觀賞完新聞播出帶後所提出的看法亦認為，在「檢具消息來源」方面，即使消息來源明確者多於含糊者，但政府置入新聞的消息來源幾乎都犯了太過集中在官方說法的毛病，此外部份受訪者有「預先安排」之嫌，其實不但降低了新聞的可信度，更賠上了記者與媒體的信譽。

在「是否平衡報導」部分，受訪者均認為這些置入新聞都是單方說法，亦即對政府有利的闡述；對於「是否符合客觀專業要求」的問題，受訪者表示，雖然大多數新聞都有將背景交代清楚，但記者夾敘夾議的情況實在太過浮濫，部分新聞的標題也過於誇張溢美。

關於「新聞立場與監督政府」的問題，資深媒體工作者幾乎均同意這些政府置入新聞雖提供民眾「告知」訊息的功能，然而卻缺乏決策建議與討論空間；基本上與公共利益似乎有關，但並無發揮制衡監督政府功能。若回歸到一般新聞的報導原則，目前大多數政府置入電視新聞所呈現出來的風貌，似乎看不太出來記者的巧思，也忽略了人情趣味或寓教於樂的功能。

換句話說，政府置入新聞並沒有讓政策宣導更具有新聞性，反而是讓電視新聞中不時出現一些沒有包裝好的「廣告化新聞」，受訪者認為，媒體的處理態度其實也讓新聞加速沉淪，因為製作置入式新聞並不代表要將專業與平衡丟一邊，尤其置入新聞非突發性，記者應該有更多時間去處理才是。何況

有時的確具有新聞報導的價值與議題發展性，卻因為這些新聞是「置入」而遭到輕忽處理，令人遺憾。

整體而言，本研究的主要發現歸納如下：

1.從政府置入電視新聞之流程來看，政府、媒體與公關公司三者已將新聞變成了商品，產製過程求快求量，電視台新聞部與政府的權力在新聞置入下一消一長，政府可以直接或間接（透過公關公司）介入新聞產製過程，並干預新聞呈現。

2.面對政府各部會大規模的電視新聞置入需求，大多數記者、編輯與攝影等新聞從業人員並無法將政令宣導包裝為精緻設計的新聞專題，在便宜行事的心態下，記者往往只訪問政府官員甚至安排好的受訪者，畫面不夠豐富，新聞立場一面倒向讚揚政府德政，即使是尚未實行的政策也毫無質疑與討論；缺乏平衡與客觀的置入新聞，連一般新聞的專業標準都達不到，不但可看性與新聞價值不高，這樣的處理方式若持續下去，終將摧毀觀眾對電視新聞的信賴。

3.在新聞置入的現實下，政府已從原本「被監督」的角色轉變為媒體的超級金主，爲了有源源不絕的置入機會，電視台表面上雖自認可以中立但實際上卻是「拿人手短」，在製作政府置入新聞時，幾乎都是有利於政府的單面訊息，新聞主管、記者和編輯均秉持「以客爲尊」的心態配合宣揚；甚至媒體主管也承認，當置入自家媒體的政府部會有負面消息時，不免會因為是「大客戶」而淡化處理！顯見媒體原本應發揮的制衡與監督政府的功能，如今已被新聞置入所箝制。

## 第二節 研究發現意涵與限制

### (一) 印證過去理論

在政府置入新聞的負面影響中，最值得關切的莫過於「癱瘓」了新聞媒體的監督功能。本研究發現，在傳統的「守望」、「決策」、「教育」與「娛樂」功能中，部分政府置入新聞勉強可以發揮告知的功能，但卻無法提供正反不同論點、維持平衡報導的原則，更不用說肩負媒體最珍貴的「監督政府」之責！政府從事置入的內容，大多是與民眾相關的政策與政令，因此記者在採訪報導時若能提供相對的角度與不同的立場，才算發揮制衡的力量。

過去有關新聞置入性行銷的研究，很少探討電視新聞置入的流程，本研究是第一個針對電視新聞之兩大置入管道與詳細過程進行分析的研究，對於日後有意從事新聞置入領域的研究者來說，將可作為實務方面的參考依據。同時，本研究歸納出的「新聞置入 SOP 標準作業流程」，也讓台灣從新聞置入「不能說的秘密」進入「規模化量產」的事實浮出水面！學者蘇蘅在 2007 年 NCC 年會中即表示，台灣多數新聞媒體會接受置入性行銷，且明訂或默示處理之政策、準則或默契（蘇蘅，2007）。而本研究則進一步找出公關公司與各電視媒體在從事新聞置入時的「標準作業流程」，等於証實了目前各家有線、無線電視台在面對新聞置入的重金誘惑時，已經不再是消極被動的從事「檯面下的動作」，而是用更積極靈活的態度主動出擊，甚至設計出涵括「外部公關公司、電視台標案中心、業務部、新聞部乃至於約聘專案記者」在內的龐大置入機制。

此外，過去的研究曾顯示，媒體工作者對於新聞置入的現象往往充滿無力感；主管階層無奈於「只能做不能說」，爲了保住飯碗還是得指派屬下製播置入新聞；而基層記者則出現一種特殊的矛盾情結，愈常被指派採訪業配或置入專案的記者，愈會覺得自己的工作滿意度低、工作自主權低，但是爲了平衡這種「認知不和諧」的狀況，在心態上卻認爲採訪業配或置入新聞是可以接受的（羅文輝、劉蕙苓，2006；李雅萍，2005）。

然而這些研究距今不過兩三年，媒體工作者面對置入的態度似乎已有了微妙的變化。透過本研究的參與觀察與深度訪談，作者發現受訪的電視台新聞媒體主管們已不再對政策新聞置入懷有「不得不爲」的掙扎，反而是將這類新聞視爲諸多新聞類型的一種，甚至本研究還發現，有線電視台新聞部主管公開要求旗下記者多多開發新聞置入來爭取獎金。電視新聞置入在政府帶動下既已成爲整合行銷的一環，電視台爲了業績也樂於將新聞拿來當廣告時段賣，再加上近來媒體裁員整併的訊息不斷，新聞主管如今重視公司利潤與老闆評價更勝新聞道德與觀眾權益。

在這樣的氛圍下，電視台記者本身對於置入新聞的態度，似乎也比以往更加「理直氣壯」，有受訪的專案記者直言，「成就感又不能當飯吃，記者負責採訪業配或置入也從來不覺得就是低人一等。」本研究也訪問到幾位從記者轉任置入專案的媒體工作者，他們對於新聞置入的看法幾乎都是「趨勢無法擋」，也不認爲新聞置入會影響其工作滿意度；甚至有三名受訪者都提到資深媒體工作者在公司徵詢下，調到業務部專案組擔任主管或轉任專案記者，感覺上比較像是升遷或酬庸，因爲比起一般跑線記者，在盯線的壓力上要小很多。

此外，本研究在置入新聞呈現部分，則分別透過焦點團體評鑑與內容分析法進行探討，主要是希望了解政府採用置入式行銷所製作出來的電視新聞，是否符合新聞報導原則？而透過置入讓政府成為各電視台大客戶之際，媒體是否還能秉持社會公器的良知、發揮其監督政府的基本功能？針對上述兩個問題，研究結果發現，答案都是「No」。參與評估的資深媒體工作者普遍認為，個案中六家電視台的政策置入新聞都不夠客觀，消息來源有限而且立場明顯偏向政府。學者 Altheide (1976) 曾指出，新聞客觀性受到新聞角度的影響很大。而「新聞角度」(news angle) 其實就是在電視新聞產製過程當中，媒體大環境與新聞操作流程所造就出來一種特殊的「看待新聞事件的方式」(Altheide, 1976, 轉引自王泰俐, 2004)。引申其意，置入性新聞既然是「把廣告或政府政策用新聞的方式呈現」，在新聞產製過程中，當然就是要選擇有利於政府的角度切入，以達到影響觀眾的終極目標。而在既收取費用又設定報導角度的雙重箝制下，客觀與平衡報導難免成為報導新聞時的次要考量。

本研究還印証了政府置入新聞可能扭曲文本內容的呈現，且在沒有標明的情況下，民眾無法針對政府的政策或主張進行理性而公開的辯論，新聞成為對民眾的洗腦，甚至造成媒體監督功能的與民主制衡作用的喪失(鄭自隆, 2005)。研究結果顯示，大多數置入新聞的訊息來源有限、都是一面之詞甚至可看性也不高。客觀的新聞報導應該要做到正反意見併陳的原則(Boyer, 1981; Tuchman, 1972)，但置入性新聞受制於客戶付費的緊箍咒，加上部分記者揣摩上意奉承吹捧，因此實務上的置入性新聞幾乎都是明顯的單面陳述(陳炳宏, 2005; 王姝秀, 2004: 53)，尤其當置入的客戶是政府時，媒體立場似乎更是一面倒，本研究亦發現，記者在處理政府置入新聞時，竟沒有任何一則是不利於政府的，且在抽樣的新聞中僅僅只有一則是採取中立的立場。



## (二) 提出實務上的貢獻

置入性新聞在灰色地帶下持續成長，國內也出現愈來愈多的相關探討，不過，以往的研究幾乎多以新聞工作者為研究對象，觀察重點放在置入性行銷對記者的影響及其對新聞產製帶來的效應（李雅萍，2006；羅文輝、劉蕙苓，2006；陳炳宏，2005；王姝琇，2004；蕭肇君，2004），另有極少數研究從閱聽人觀點出發，用實驗法分析電子報的置入性新聞如何影響媒體之「可信度」（彭賢恩、張郁敏，2008）。相對來說，國內較少研究是從實務面進行新聞置入的探討，尤其本研究從詳細置入過程出發，到檢視最終新聞內容的呈現，並深度訪問了近年來從事此一領域的相關人士，特別是涵蓋了電視台以及公關公司兩個領域，盡可能勾勒出政府置入電視新聞之主要輪廓，這也是本研究的可貴之處。

而本研究同時運用量化與質化方法探討政府置入新聞之呈現，研究者更透過參與觀察法實際進入政策新聞置入的流程中；再加上本身為媒體工作者之背景，不但在蒐集相關資料時更加方便，在選擇及邀約受訪對象時，更可直接接觸到與研究主題最為相關的關鍵人士，即使是非常敏感的議題與內幕，大多數受訪者也都不吝於分享。因此，本研究進行之深度訪談與焦點團體訪談的受訪人數雖然屬於較小樣本，但卻都是媒體圈內從事新聞置入最具代表性的主要人物，他們提供的資訊與看法，透過與研究者的對話，反映出更貼近目前的政策置入新聞現況，也更值得政府、實務界與學術單位參考。

## (三) 研究限制與建議

在研究限制方面，本研究因從個案出發，其中所評估之置入新聞雖涵蓋了七家電視台的作品，深度訪談對象也包括三家主要操作電視新聞置入的公

關公司，但仍必須承認，本研究所獲得之研究結果並不見得能反映所有的電視媒體或公關公司。再者，本研究在比較電視台與公關公司兩管道之置入新聞時，雖然均為政策置入個案，但並非以相同主題之新聞作比較，這也是本研究的一項限制，畢竟性質的差異對新聞呈現確實會造成影響。

此外，由於本研究主要是針對兩種不同管道的新聞置入進行探討，因此在以內容分析法檢視新聞呈現時，只能針對所蒐集到的個案樣本，所以比起其他跨媒體之新聞文本研究，本研究樣本數相對較小，分析類目也較為簡化，推論能力較受侷限。因此，建議未來研究可蒐集更大樣本進行政府置入電視新聞的相關探討，用更細的類目檢視其是否符合新聞報導的專業標準，例如加入畫面安排、標題運用等分析項目等；另外亦可測量政府置入後對電視新聞可信度之評價，以了解置入性行銷對新聞媒介可信度所造成的影響。

政策置入新聞的買家並不只有中央政府，其實地方政府、政黨和政治人物也都是近年來主要的媒體金主，尤其在選舉前這類新聞更是擠爆編輯台。本研究亦建議，未來不妨針對其他買家的新聞置入行銷進行探討，包括置入管道、手法及風格等均可比較其異同，以及台灣的閱聽大眾又是如何解讀。而另一個建議的研究方向，則是比較各媒體之政府置入新聞，或許可以看出不同的置入管道、方式，對新聞專業與媒體可信度的影響有何差異。

### 第三節 對於政府置入電視新聞之建議

在新聞置入大張旗鼓毫不避諱的今天，表像既已十分驚人，其背後需要關注的問題更在於：第一，以往是廣告大客戶挾其採購優勢，要求電視公司搭配新聞報導，或是安排記者採訪，但現在反而是各電視台主動出擊，紛紛從業務部延伸出專門承攬新聞置入的專案中心，以套裝型態為客戶量身訂做各種「新聞置入行銷方案」投標或兜售，甚至許多電視台還標榜「只要有錢，時段和方式都不是問題」。第二，當政府花錢買新聞變成了媒體重要財源時，新聞工作者該如何執行其監督政府的職責？而當政府帶頭做，又怎麼能要求新聞與商業性置入保持距離？第三，新聞置入手法更高明，讓閱聽人愈來愈難分辨，形成新的倫理問題。新聞報導和專題不說，現在連跑馬燈、SNG 連線和新聞片尾都成為電視台銷售或置入的附贈項目，原本應該是客觀新聞，卻淪為新聞式廣告排播，長此以往，觀眾將不再相信電視新聞。

政大教授蘇蘅在 NCC 元年通訊傳播嘉年華數位匯流論壇座談會中即指出，當廣告混入新聞，應重視的是「讀者、聽眾或觀眾究竟能否辨識新聞和廣告的差異？」因為：（一）置入性行銷已成為廣告入侵新聞和整合行銷的一環，形成一種影響新聞作業的例行公事和共同經驗。（二）因生存考量，置入性行銷已成為必要之惡。（三）部分媒體已形成內部的政策和共識，而且對於置入性行銷所達成的效果持正面態度，結果將使閱聽人難以分辨廣告和新聞訊息、造成混淆錯亂，甚至是欺騙的嚴重問題（蘇蘅，2007）。

有外國學者將置入性新聞視為是一種「信任商品(credence good)」(Darby & Karni, 1973)，賣方與消費者在交易的過程中資訊是不對等的，銷售新聞的媒體清楚知道所謂「商品」的真正用途與目的，但閱聽人卻不見得明瞭，因

此這種交易全靠信任，而一旦信任感消失，商品亦即新聞的價值也喪失殆盡。研究也證實，政治置入性新聞會貶損新聞可信度，而當新聞可信度不斷下降，閱聽人也愈不願意接觸媒體，新聞將變得一文不值，對長期的媒體營收來說，其實是弊多於利（彭賢恩、張郁敏，2008）。而即使質疑聲浪不斷，政府機關依然持續撥出高額預算從事新聞置入，各電視台則在商業利益的引誘下，「歡喜做、甘願受」，更積極主動爭取，當然也沒有任何一台新聞部主管敢公開拒絕政府置入的。

從 2002 年起，政府置入的腳步踏入新聞專業領域，這股新聞性置入行銷的風氣多年來不曾稍歇。每一年政府部門均編列大筆預算，直接針對媒體進行大規模「置入行銷案」招標，明列電子媒體需在新聞中加入政令宣導；平面媒體方面則要求以專欄、專題、系列報導、特別企劃及座談會等各種方式，呈現和與府施政相關的議題。例如交通部觀光局多次以政策宣導的名義，置入華視新聞換取專題報導，而民視新聞及相關談話性節目「關鍵政策」「政策挑戰」「民視異言堂」等，也都替九二一重建會、內政部、衛生署等單位進行政令宣導（羅如蘭，2003；陳志平，2003），近年來文建會亦投入大筆預算在「民視異言堂」節目中進行新聞性置入。本研究在進行深度訪談時，資深電視記者 H 就抱怨，「有時連續兩三個月都必須採訪製作政府置入的指定題材，而無法報導自己有興趣或有時效性的新聞議題，實在沒有什麼工作動力。」

### （一）即使政府置入 媒體仍應有所為

即使部分記者有所反彈，電視台依然執意向「錢」行；當新聞置入之「正當性」轉變為「遊戲規則該怎麼定」，過去不可能出現的「置入新聞標

準作業處理程序」便應運而生。原本具有高度爭議的電視新聞置入，短短兩三年內就發展到量產規模，尤其是政府拿納稅人的錢進行之政府置入，比商業性置入更大張旗鼓。且因政府置入的金額相當龐大，對台灣新聞產製與新聞本身均帶來意想不到的變化。本研究即發現，以三立電視台標到的「台灣農業亮起來」系列報導為例，是政府花了上千萬元所做的新聞置入，標約規定一年 365 天，每天必須發一則新聞專題，而且每隔一節新聞就得重播一次；這還只是三立電視所接的一個置入案而已！所以即使 2007 年三立新聞部專案組人力已擴充為六組，是三年前的三倍，依然不夠應付大量的政府置入。

部分媒體的解決之道就是乾脆為政府置入案另外約聘記者，這些專案記者在約聘期間（通常以一年為期）的工作就是專責採訪報導置入新聞，基本上十分類似「帶狀節目」執行製作的工作性質；當置入案告一段落，他們則再轉往其他媒體製作置入專題。而這種「置入新聞帶狀節目化」與專案記者成爲一種「接案」職業的特殊現象，也是獨步全球，但在台灣的媒體圈，卻已成爲常態。

媒體透過新聞置入來賺錢，究竟是找到一條生路還是迷失了方向？或許 McQuail（1994）所提出的「新媒體規範理論」可以回答此一問題。他明列 21 世紀的五大新聞規範價值，包括「自由、平等、多元化、客觀、社會秩序與團結」，媒體除應提供事件的相關背景資訊，更應將事實與意見分開，記者報導的觀點也要中立而沒有偏見，如此才能確保新聞的品質；然而本研究卻發現，目前置入新聞所反映出來的現象，不但與新世紀的媒體準則背道而馳，違反新聞專業的呈現方式甚至可能導致媒體可信度的滅亡。電視台面對快速增加的政府置入新聞，並未要求記者做到消息來源多元明確以及報導客觀公正的基本新聞標準，在立場上亦沒有堅守媒體應有的中立。

媒體最重要的功能之一在於監督政府，簡言之，媒體與政府的關係應該比較接近對立與制衡；然而自從置入性行銷大舉進入了媒體，特別是政府置入新聞之後，雙方的關係也隨著金錢交易而急速轉變為「商業夥伴」--政府是買方、是業績主力客戶，而電視台則是提供服務的賣家，雙方交易之標的物就是「新聞」；在這樣的情況下，媒體面對政府，乃出現一種奇特的「以客為尊」心態，本研究即發現，政府置入新聞，除了所購買的報導本身好話說盡；焦點團體討論時幾位受訪者亦透露，如果所屬媒體剛好接受了某部會置入經費，當此部會有負面消息發生時，媒體「淡化處理」的機會很大。可見在現在的媒體眼中，政府更像主顧客而非監督對象，為了有源源不絕的置入生意，連售後服務都可一併「配套銷售」。學者王泰俐就曾指出，「電視新聞的置入，比煽色腥還不如，因為連最起碼的新聞自主權都拱手讓人，根本就等於是棄守了最後的防線。」（王泰俐，2006）。

不諱言，在現今的媒體生態下，新聞早就被視為商品，只是「賣給誰」以及「能賣多久」的問題。研究市場經濟的學者 McManus 曾（1994）指出，在美國，新聞產製早就是一門生意，新聞就是一種商品，是可以拿來買賣的。但是，McManus 也強調，新聞，應該是一種信任財（credence goods），必須建立在信賴之上（McManus, 1992）。Baker（2002）以傳播政治經濟學的角度分析，媒體的置入性行銷表面上似乎讓部分利益內部化，但是也更容易因為報導的不公正，形成更多的負面外部化（negative externalities），破壞了公正客觀的新聞專業，讓媒體本身承受更大的損失。Darby 和 Karni（1973）亦指出，置入性行銷是一種「資訊不對等的商品」，銷售的一方、亦即媒體雖清楚知道商品的真正用途與目的，但消費者這方的閱聽眾卻不見得明瞭；而這種資訊不對等的交易更必須依賴信任，當消費者對賣方的信任破滅，商品也立刻變得毫無價值。

正因如此，媒體要思考的是置入新聞該不該賣給政府，而這種資訊不對等的商品是否只是賺了一時、卻賠了一世。首先，置入的客戶若是商業性質，至少新聞還能發揮監督政府的功能與制衡的力量；再者，從新聞本身屬於信任財貨的角度思考，可信度正是新聞最珍貴的價值所在；若任由置入氾濫導致新聞品質持續惡化，勢必將有愈來愈多閱聽大眾會產生不信任感，而一旦新聞變得毫無價值，屆時媒體還是得面臨營運的危機。

而在目前沒有任何一家媒體有勇氣跳出來抵制政府置入新聞的情況下，最起碼電視台應該要求記者，將置入新聞做到符合其為「新聞」的基本水準。媒體既然接受客戶委託從事新聞置入，不論客戶為政府機關或是商業機構，因為相關新聞題材均非突發事件，甚至還有公關公司準備好的豐富素材，加上內容設計與包裝，理論上應該會比非置入的新聞更加精緻好看才是；然而本研究從新聞呈現的內容分析，政府砸重金希望製作出來的政策宣導「另類新聞」，不論旁白或畫面都不夠精緻，甚至還有受訪者造假或是畫面錯植的問題，這樣的新聞品質似乎不是一則動輒三至五萬元的置入費用所該換來的。

總之，若政府置入新聞若是修法前無法消弭的必要之惡，從本研究的結果觀之，媒體在收取龐大置入經費之際，至少也應該一本新聞專業，將政令包裝得更有深度更具備新聞性，不需全篇皆是單向訊息或有欺瞞之嫌的美化之詞，或許才能稍盡新聞報導監督政府之責，也比較對得起電視機前辛苦納稅的觀眾。

## （二）盡快修法明定禁止政府置入

政府從事大規模電視新聞置入，爭議不斷，然而引頸期盼的制衡力量—

國家通訊傳播委員會（NCC）直到 2007 年才開始出現較具指標性的動作。以 2006 年為例，廣電及平面媒體的違規廣告裁罰件數，超過八十件（國家通訊傳播委員會，2006），但幾乎全都是涉及誇大療效或者沒有取得廣告登記等問題，且集中在「資訊式廣告」（infomercials）上，而非明確針對新聞置入行銷。眼看政府置入日漸氾濫，不少傳播學者公開喊話「NCC 委員應該多看電視」（陳炳宏，2006），部分看不下去的新聞從業人員更大聲疾呼「乾脆從刪減預算來剷除政策新聞置入」（破報，2006/11/23）。

資策會科技法律中心研究員廖淑君則提出了具有可行性的政策置入行銷規範建議。她在「政府從事電視置入性行銷法律規範之研究」中提到，可考量在《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，並建議加入『編列之預算不得用於置入性行銷，所稱之置入性行銷係指政府隱藏其為訊息提供者，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（廖淑君，2006）。

直到 2007 年發生三立電視台接受新聞局委託製播的「二二八」專題報導，因為用錯畫面，引發強烈抨擊<sup>4</sup>，國家通訊傳播委員會（NCC）終於決定對三立罰款百萬，要求強化內部編審的監督機制，此外更在處分中強調「研議盡速修法，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」，同時還做出一項特別的處分，就是要求三立聘請新聞傳播領域專家，為相關部門主管上八小時的新聞倫理教育課程（國家通訊傳

---

<sup>4</sup> 2007 年 2 月新聞局以 117 萬元委託三立電視台製作《228 走過一甲子》專題。5 月 8 日《聯合報》率先報導，三立將國民政府軍隊在上海處決囤積貨物的商人以及德國希特勒殘殺猶太人的影片用於描述基隆屠殺事件的報導中。一開始三立否認造假，並揚言控告《聯合報》。後來此一事件甚至引起各政黨陣營互相攻訐與政治化對立，新聞局於是在 5 月 14 日表示，該專題未通過驗收；且由於是「無法更正」的錯誤，新聞局主張解除合約，不支付委製費用，但也沒有向三立電視台求償。



播委員會，2007)。

### (三) 民氣可用 加強識讀

時至今日，禁止政府置入新聞的法條尚未修正通過，也尚未看到電視新聞有任何一則明確標示出「本則為置入新聞」，難道媒體真的是無人可管的無冕王嗎？能遏止政府繼續置入電視新聞的重要關鍵，其實還有閱聽大眾的力量。《天下雜誌》曾做過一項大規模的調查發現，台灣民眾不信任媒體的高達三成七，而信任的則只有兩成，天下雜誌指出，媒體在民眾心中的可信度已大打折扣。而電視雖然是超過七成以上民眾最仰賴的資訊來源，遠高於報紙、雜誌、廣播等媒體，但卻也有六成六民眾在收看電視新聞時覺得很吵很煩以及焦慮不安（天下雜誌，2002年4月）。不過，即使如此，台灣的觀眾在面對具有爭議性的新聞報導時，卻鮮少會主動向媒體或新聞局表達抗議，也不認為自己具備影響媒體的能力（陳炳宏，2007），會造成這樣的心態，一般認為，除了因部分民眾缺乏媒體識讀能力外；也有可能是見怪不怪的媒體冷漠（中國時報，2007年4月22日）。

雖然本研究並未從閱聽大眾角度探討政府置入電視新聞，對媒體可信度或收視意願等面向的影響，不過從新聞呈現的分析中，不難看出現階段的政府置入新聞，似乎並不如官員預期或辯稱的「包裝精美」，大多數受訪的資深媒體工作者也認為，這類新聞不夠客觀也不精緻、宣導效果有限，應該趕快禁止政府機關從事新聞置入；至於該如何促使修法早日完成？在民主化的台灣，其實最快的方式之一就是「民氣」！民眾如能發揮集體的力量，要求政府用其他方式去宣導政令，而非編列預算購買媒體新聞時段與報導內容，或許在輿論的壓力下，政府才會正視新聞置入是「製造」問題而非解決問題，

只有讓新聞媒體回歸監督及制衡政府的角色，才是正途。

當然，在民主社會的今天，政府利用大眾傳播媒體進行宣傳並非不可為，政府勢必也得透過某些方法將其施政成績與政令公告週知。但重點更在於，政府宣傳的界限在哪裡？政府在運用媒體時，所應遵守的規則又該為何。置入式行銷本身並不違法，不過如果廣告主是政府、置入的對象又是電視新聞，就會演變成法律問題甚至是破壞新聞專業。政府大規模從事新聞置入的現象除了突顯我國目前對政府宣傳缺乏明確規範外，也讓人為我國電視新聞的未來備感憂心。

美國戰地記者彼得·阿奈特（Peter Arnett）日前來台訪問時，多次勉勵台灣媒體勇於挑戰官方政策及主流價值。他感慨於近年來美國媒體對政府幾近毫不保留的支持與放縱，直指「媒體的冷漠，是腐敗政府最大的幫兇！」（中國時報，2007年4月22日）雖然阿奈特主要是針對美伊戰爭的必要性有感而發，但用以形容台灣媒體對於新聞置入的態度亦相當貼切。政府置入新聞的氾濫之所以演變至此，媒體當初「欲拒還迎」的曖昧態度無疑也是重要關鍵。阿奈特的「挑戰」官方政策在現實中既已被政府置入所摧毀，目前只能寄望媒體在「金權利益」與「社會責任」的天平之間盡可能找到平衡點，即使新聞從業人員迫於無奈不得不為，也要盡可能發揮新聞專業；畢竟在政府為達目的不擇手段之際，只有善盡「第四權」的媒體才是人民所賴以信任的最後力量。#