

第貳章 我國對節目廣告化之管制

第一節 我國針對節目廣告化之規範的演變

第一款 節目廣告化之內涵與意義

依據有線廣播電視法第2條規定，所謂節目乃指系統經營者播送之影像、聲音，內容不涉及廣告者；同條對廣告的定義則指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。然若從廣告管理的觀點出發，所謂廣告可謂是廣告主為達成交易目的，對消費者進行以商品訊息溝通為標的之商業傳播行為，係「以廣告主之名義，透過大眾傳播媒體，向非特定之大眾，傳達商品或勞務的存在、特徵和顧客所能得到之利益...以激起其購買行動，或者為了培植特定之觀念，所做的有費傳播」⁵。

另亦有謂廣告乃是「將特定商品或服務，藉由一定之媒介，向不特定人或特定多數人推介之行為」，在國內最常用的定義則是採用美國行銷協會(American Marketing Association)為廣告所下的定義，亦即所謂廣告乃是指「由一個廣告主(作廣告的人)在付費的條件下，對其產品、觀念或服務，透過各類大眾媒體，針對一特定閱聽大眾所進行傳播的活動。」⁶因此，廣電媒體上的廣告，或可謂「將特定商品或服務，藉由廣電媒體，向不特定人或特定多數人推介之行為」。

然而，現今節目與廣告的形式多變，不只表現形式多變，就連搭載的媒體也因網路的興起而變化多端，再加上不同性質的媒體相互搭配，因此使得節目與廣告的界線也愈來愈模糊，若再從上述廣義的廣告定義來看，那麼節目中含有推介商品或服務性質的內容，將在所難免，因此，若要清楚明顯切割何者為節目、何者為廣告，並非易事；然若單純從法規定來看所謂的節目廣告化，乃是指明顯違

⁵ 朱鈺洋，《虛偽不實廣告與公平交易法》，頁41-42，1993年。

⁶ 康熙祥，《媒體識讀》，頁255，2005年。

反有線廣播電視法第42條第1項節目應維持完整性，並與廣告區分，其預設廣告與節目必可區分。本規定乃於民國88年修法時新增，其意旨在於杜絕節目廣告化。

根據該法，所謂節目應維持完整性，意指節目的起始與結束，不應有其他非節目劇情或創作本身的因素而干擾其完整播出，又衛星廣播電視法第19條第1項亦有同樣規定，在衛星廣播電視廣告製播標準第5條，明確指出播送廣告的形式，應以字幕、圖卡、旁白、音樂或其他適當方式與節目明顯區分，並具體道出節目內容及表現不得涉及廣告化。

節目廣告化的做法除了明顯違背有線廣播電視法第42條第1項或衛星廣播電視法第19條第1項者外，還有一種就是違反本法第45條第2項規定者，該規定限制廣告時間不得超過每一節目播送總時間的六分之一，因有此規定，讓電台經營者為求增加電台營收，遊走於法規灰色模糊地帶，在自製節目中，常有以包裝的方式，將實為推廣商品、觀念、服務或形象的內容，安排於節目中播出，以規避廣告只能占節目播送總時間六分之一的規定，此即所謂的廣告化節目⁷。

此類型做法乃是廣告假借節目形式播出，如座談、訪問等，或以公開答詢、見證人方式和藉由採訪帶出產品的內容、功效；另外，由廣告主向頻道商購買節目時段播出，亦屬此類廣告化節目的表現形式，其中廣告的產品包羅萬象，此類型表現方式，在節目裡均未提及產品、公司名稱或洽購電話等，卻刻意利用廣告、圖卡或公益廣告與該節目區隔後，立刻播出其產品的廣告，而將廣告內容以相同主持人、代言人或見證人聯結前述節目的部分語詞，或是在網站上披露該產品相關訊息，使閱聽人易於將前述節目介紹的內容與產品廣告作聯結。此類型節目加上所搭配的廣告，讓節目人物、內容與廣告商品兩者相互輝映，進而產生專家或名人推薦的信度效果，易使觀眾產生混淆，無法分辨該片段是傳遞資訊的節目或推銷商品的廣告；因此，此類型廣告化節目的內容，其表面上是傳遞資訊的節目表現型態，然真正目的卻是推銷商品、觀念或服務，若照上述法規規範來看此種做法，極易違背上述廣告秒數的規定，亦違反節目應與廣告區分的規定，所以此類型的播出方式在實務上亦屬於廣告節目化之作為。

⁷ 陳清河等，前揭註3，頁22-24。

不管是節目廣告化，或是廣告化節目，探究此現象產生的背景，其原因不外乎因有線/衛星電視市場頻道數過多，市場競爭激烈，造成節目供給不足，又頻道經營者一方為了節省節目製作成本，一方為了增加廣告營收，但卻礙於法規針對廣告秒數的限制，為了規避此項規定所採取的變通之計，然實則為變相延長廣告時間，以增加廣告營收；另一方面，則是業者考量其他方式推薦產品的廣告效果，如購物頻道的推薦，較不易取得消費大眾的信賴感，不似節目廣告化或廣告節目化的方式來得具有說服力，故業者多寧可捨棄購物頻道，甘冒觸法的危險，將廣告安排於節目中強力促銷，導致廣告與節目混淆不清，以期使閱聽者在認知過程中採取不同的解讀模式，而能賦予該廣告資訊較高的可信度，以致其轉換身份成為消費者時，對該產品產生不同的偏好度與評價，進而能影響其消費決策。

第二款 節目廣告化規制之演變

一、立法之演變與立法目的

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，國內電子媒體廣告的管理，多為業者自行協調制訂，至民國65年廣播電視法公佈施行，國內無線廣播電視廣告業務的發展才有法可循，其中為顧及視聽眾的收視權益，該法除限制電台播送廣告不得超過總播送時間15%外，亦規定廣告與節目應明顯區分，且廣播電視節目的內容皆不得違反廣播電視法第21條及第26條之1等相關規定。

民國82年及88年分別公佈有線廣播電視法及衛星廣播電視法，其對節目與廣告的管理，亦多依循廣播電視法的規定，予以相關規範，惟在廣告播送時間的規範上，民國82年公佈的有線廣播電視法，將廣告時間限縮在節目播送時間百分之十，之後於民國88年修法時，才又將廣告時間調整為每一節目播送總時間六分之一，衛星廣播電視法亦於同年與有線廣播電視法修正同時公佈施行。

有線廣播電視法於民國88年修法時新增第42條，其中第1項前段明定系統經營者所播送的節目，應維持完整性，讓所謂的「廣告蓋台」現象能有法可管，後段規定節目須與廣告區分，則是用以杜絕節目廣告化。其立法理由在於有線廣播

電視的經營既向訂戶收取收視費，則在節目品質上，自應被課以更高的要求。該項規定「節目應維持完整性」，意指節目之起始與結束，不應有其他節目劇情或創作本身的因素而干擾其完整播出，否則收視戶既付費，又花時間收視節目，其結果卻得不到完整的資訊與不被干擾的視聽權益，此乃收視戶的最低要求。此項規定的制定，實因系統經營者為求增加廣告收入，常任意插播廣告，而發生節目不完整的情形，此時，為維護消費者權益，公權力被迫介入，使系統經營者應負起該項法律責任。

有線廣播電視法新增第42條第1項前段會如此規定，有其當時市場背景，因系統業者常使用錄放影機播放廣告影帶，中斷原衛星頻道節目，此種俗稱廣告蓋台的手法，嚴重破壞節目完整性，影響收視戶權益(如閱聽眾於觀看節目時，因被插播廣告而無法看到節目的結尾)，行政主管於是依法介入管理，此即本法第42條第1項前段立法目的之所在⁸。

該項後段進而規定節目應與廣告區分，乃因系統業者受限於本法第45條第2項廣告播送時間不得超過每一節目播送總時間的六分之一，為了增加收入，在自製節目中，有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，恐有誤導收視者之虞，因此乃以法律規範，同時該行為亦屬規避廣告時間限制的不法行為。惟現行有線廣播電視節目，多來自頻道供應者將節目、廣告整體排序規劃，並透過衛星傳送給有線廣播電視系統，因此若此等有節目廣告化情形，須依衛星廣播電視法第19條同樣規定來核處，同法第23條亦有對廣告播送時間不得超過每一節目播送總時間六分之一的規定⁹。

系統業者所播送的節目，若違反節目完整性及未與廣告區分時，則依有線廣播電視法第64條第4款予以警告；若警告仍不改正者，則可依同法第66條第1款規定，可處新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰，並通知限期改正；若一年內經依本法處罰二次，而再有第64條或第66條情形之一者，則依第67條第1項規定，可處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改正，逾期不改正者，得按

⁸ 何吉森，《有線廣播電視法釋義》，頁229-230，1999年10月。

⁹ 何吉森，同前註，頁215-217。

次連續處罰。若依衛星廣播視法，則是依第35條予以警告；若警告後，仍不改正者，則依第36條第1項處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改正；若一年內經處罰二次，再有前二條各款情形之一者，則依第37條第1項處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並通知限期改正，逾期不改正者，得按次連續處罰。兩法相較下，依衛星廣播電視法處罰較重。

現行衛星廣播電視法規定，有關廣播電視廣告內容毋需事前送審，宜由業者自律，於是於89年底，陸續廢除廣播廣告製作規範、電視廣告製作規範與錄影帶製作規範。此等製作規範停止適用，乃係依據大法官針對法律保留方面的解釋，必須配合行政程序法的施行，並欲藉立法將規範由行政命令提升到法律的位階¹⁰，而規範朝向業者自行訂定，乃參據外國現況，在國外，規範都為業者或其團體自行訂定。關於涉及廣告化或其他違法節目或廣告的懲處，均係依據衛星廣播電視法、有線廣播電視法及廣播電視法規定的條文，至此新聞局內部則無任何內部規範，於是今後將依據衛星廣播電視法第19條與有線廣播電視法第45條為母法，作為規約業者偏差廣告及不當節目的處分依據，若有違規紀錄者，並列入兩年一次的評鑑參考；此外，新聞局鑒於全面停止事先審查的行政輔導協助，並考量行政程序法通過、廣告製作規範廢除下，於是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，因此製作了「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。

二、節目廣告化認定原則

如何判定有線廣播電視業者播送的節目是否有節目廣告化之虞？則依民國90年行政院新聞局公佈《節目廣告化或廣告節目化認定原則》來處理，其詳細規定如下：

1. 節目名稱與提供廣告、贊助節目之廠商、或廣告中之商品名稱相同者。

¹⁰ 羅曉荷，〈新聞局研擬大眾傳播法 將規範平面、廣電媒體、網路、傳真及廣告 反對媒體侵犯隱私權 防止妨害他人自主意識〉，《聯合報》，1版/要聞，2002年6月6日。

- 2.提供廣告或贊助節目之廠商負責人或代表，應邀於節目中出現，其訪談或致詞內容有推廣宣傳其廠商之商品或服務者。
- 3.節目主持人、主講人或來賓所拍攝之廣告與節目內容有關聯性者，或雖無關聯性但未以其他廣告前後區隔播送者。
- 4.節目中為促銷、宣傳目的，提及商品、風景區、遊樂區或營利場所名稱者。
- 5.節目中以名牌、圖卡、圖表、海報、道具、布景或其他方式顯示宣傳文字、圖片或電話。
- 6.刻意將節目中獎品或贈品之廠牌名稱、提供者名稱、電話、廣告宣傳詞標示以特寫畫面呈現者。
- 7.宣布贈獎內容時，強調其特性、功能及價格者。
- 8.節目墊檔之MTV歌曲未完整播出者；但因節目時間限制，致無法完整播出者，不在此限。
- 9.節目諮詢電話或網址未於節目結束時以疊印方式播送、播送時間逾二十秒或該電話與廣告中電話相同者。
- 10.感謝贊助單位時，未於節目結束時，併製作人員名單、以字幕方式播送者。
- 11.主持人、主講人或來賓於節目中鼓吹觀眾來電、入會、購買商品或參加活動者。
- 12.節目中涉及有價付費講座或相關活動資訊者，但公益活動不在此限。
- 13.節目中利用O二O四等付費語音電話舉辦活動者。
- 14.節目無call in事實，卻出現call in電話、或call in電話與廣告中之電話相同者。
- 15.節目中有推介特定商品之使用方式、效果，不論有無提及該商品名稱者。
- 16.其他節目內容及表現有涉及廣告化或與廣告相搭配情形。

依此認定原則來判斷廣播電視業者是否有違上述規制而該予以警告，有批評者謂，依照衛星廣播電視法第19條第1項之規定：「節目應維持完整性，並與廣告區分。」其立法意旨僅要求節目與廣告應予區隔，並未有節目廣告化或廣告節目化等相關名詞出現，然原新聞局在法無明文授權的情形下，貿然發布實施「節目廣告化與廣告節目化認定原則」，並列舉出16項於節目中發生而將被認定為節目廣告化的情形，做為該局的裁處標準，該原則的適法性讓人質疑，在衛星廣播

電視法未授權行政機關制定認定原則或相關規範的前提下，該原則應暫緩修訂，並應予以廢止，以免衍生適法性的爭議¹¹。

針對此，法院在台北高等行政法院96年度訴字第01390號言：「…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，對被告具有拘束力，其亦可供電視節目與廣告製作人參考自律或作為頻道的編審人員把關之依據，核其第9點及第15點內容與廣電法之立法意旨無違，並具有合理性，被告援以作為處分事實認定之依據，並無不可。」

除了適法性的問題外，細看這十六項認定原則，尤其加上第16項概括性的認定，幾乎杜絕廠商可能在節目中出現的所有機會，若回頭檢視衍生出此原則的母法，其保護意旨之一在於維持節目的完整性，難道節目多此些資訊或表現形式，就會破壞節目的完整性？這可就要回到源頭，重新定義何謂節目、何謂廣告，不禁要問，難道值得保護的閱聽權益只有節目內容嗎？消費資訊不是閱聽人想要透過廣電媒體獲得的媒體內容嗎？在現今媒體種類和媒體內容都極度多元化的社會裏，這可是一個見仁見智的問題，並無一定公式可套用。其保護意旨之二或為防止電台經營者超秒播放廣告，那不是只要節目含有此些因素，該節目都得計算在廣告秒數內，照此計算，一日可播放的廣告秒數可能很快就用罄，那電台業者經營可是難上加難。另一方面，主管機關為了執行廣電媒體經營者是否違反此節目廣告化的規範，以此原則為主臬將違規業者繩之以法，亦將是費時耗錢的任務，因為光是側錄、分析，就相當耗費時間與金錢，若與其所要規範之利益相比較，是否符合比例原則與行政經濟效用，是值得一問的問題。

¹¹ 資料來源：中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會對「國家通訊傳播委員會節目廣告區分認定原則修正草案」的看法；〔Online〕：
http://www.stba.org.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=65，最後造訪日：2009年4月23日。

第二節 從最近判決與修正草案觀察節目廣告化規範之適用

第一款 從最近判決看節目廣告化規範之適用

一、台北高等行政法院96年度訴字第1388號、第1390號與第1391號判決

觀察近年來有關節目廣告化的判決，諸如台北高等行政法院96年度訴字第1388號、第1390號與第1391號等，在此等判決中的原告，亦即電台經營者，多半先對節目廣告化的法源提出質疑，謂「節目廣告化」一詞僅係一般口語說法，法律無具體明文規定，逕以「節目廣告化與廣告節目化認定原則」作為裁罰細目依據，指責主管單位所為處分顯然無據，並提出司法院大法官釋字第394號解釋：「裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定，始符憲法第23條法律保留原則之意旨。」¹²作為論據，可知欲作成裁罰處分，應先得法律授權，對此類陳述，法院在判決書中，多不予以回應。

其次，廣電業者會再以憲法保障言論自由作為保護此種節目表現形式的後盾，提出司法院大法官釋字第509號解釋明白指出¹³：「言論自由為人民之基本權利，憲法第11條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。」還有大法官蘇俊雄在協同意見書補充道：「蓋在社會生活複雜、需求快速資訊的現代生活中，若要求行為人(尤其是新聞媒體)必須確認所發表資訊的真實性，其可能必須付出過高的成本，或因為這項要求而畏於發表言論，產生所謂的『寒蟬效果』(chilling effect)。無論何種情形，都會嚴重影響自由言論所能發揮的功能，違背了憲法保障言論自由的意旨。」

同一協同意見書又言：「蓋言論自由既攸關人性尊嚴此項憲法核心價值的實現，在多元社會的法秩序理解下，國家原則上理應儘量確保人民能在開放的規範

¹² 台北高等行政法院96年度訴字第1391號。

¹³ 同前註。

環境中，發表言論，不得對其內容設置所謂『正統』的價值標準而加以監督。從而針對言論本身對人類社會所造成的好、壞、善、惡的評價，應儘量讓言論市場自行節制，俾維持社會價值層出不窮的活力；至如有濫用言論自由，侵害到他人之自由或國家社會安全法益而必須以公權力干預時，乃是對言論自由限制的立法考量問題，非謂此等言論自始不受憲法之保障。」原告廣電業者多據此宣稱，以所謂的節目廣告化表現形式發表關於某產品的言論，亦應屬憲法保障言論自由之一環。

另外，在此些判決中的原告廣電業者，又會針對節目中所表達的產品訊息乃為真實可驗證之事提出論述，於是提出大法官吳庚於釋字第509號之協同意見書所言：「按陳述事實與發表意見不同，事實有能證明真實與否之問題，意見則為主觀之價值判斷，無所謂真實與否，在民主多元社會各種價值判斷皆應容許，不應有何者正確或何者錯誤而運用公權力加以鼓勵或禁制之現象，僅能經由言論之自由市場機制，使真理愈辯愈明而達去蕪存菁之效果。」因此，原告會據此主張系爭節目中所介紹的內容乃為「陳述事實」，若認系爭節目中所作陳述皆屬商業性言論，亦應採科學實證反駁業者所言非真實而有誇大嫌疑始可當之，怎可單憑一紙行政處分即謂系爭節目違法。據上所述，廣電業者認為主觀機關若藉衛星廣播電視法第19條第1項規定及認定原則第5點規定，遽認廣電業者違法，應違反憲法第22、23條規定之法律優位及法律保留原則¹⁴。

此外，受違法裁罰的業者又提出維護觀眾權益之正確方法，應是鼓勵發展多元化節目，而非將電視節目導向一言堂，以媒體發展現況來說，電視節目不僅係消費者休閒、娛樂、教育等重要來源之一，還多了提供重要訊息、商品及商業資訊等內容，多元化之節目內容將更豐富消費者視野，透過各家電視台不同節目播出，提供民眾美食、消費、商品、旅遊等相關資訊，豐富消費者生活休閒的規劃，最終可帶動社會整體經濟繁榮，故如過度限制商業言論或節目製作自由，嚴重者將影響到正常經濟原則及產業發展。因此，此類規範，主管機關已嚴重干預媒體的自主權利，不僅侷限節目製作者之創意空間，且使消費者無法於電視節目中獲得更多資訊，反致消費者在無形中受害，況節目好壞與否、觀看與否應交由觀眾

¹⁴ 同前註。

自行決定，倘節目內容無法引起觀眾注意，毋須待主管機關祭出行政處分手段，業者自然會停止播出。又受裁罰的節目內容多以介紹新興產品，所以廣電業者多以此會是社會多數人所關注之焦點，而為廣電業者所欲提供予大眾的服務為由，加以辯述；又認為若主管機關僅以「維護觀眾之收視權益」為據，遽認此種節目係「假節目之名，行廣告之實」而該受罰¹⁵。據此，那是否僅因其有廣告、推介特定商品嫌疑，節目就不能播出單一主題或推薦特定商品、資訊？

反觀此些判決中被告主管機關國家通訊傳播委員會，針對此類案件所提出的辯述，多以廣電業者為衛星廣播電視事業，自應遵守衛星廣播電視法等相關規定，任令其頻道違規播出違法的畫面內容，違反應注意義務，自應負法律責任。

至於法院在判決書中所提出的理由，亦多以「於法有據」的概念加以申述、進而裁罰。法官指出此種所謂的節目廣告化表現形式，係於節目進行中而非屬廣告時段，乃是對不特定之電視觀眾，為特定商品宣傳或廣告；且系爭節目播送總時間通常都超過規定的廣告時間甚多，播送之節目與廣告內容交互以觀，其廣告與節目已難以區分，足以讓觀眾在主觀上缺乏接收廣告訊息認知之情況下，接納廣告訊息，甚為顯然，加上其實際播送廣告時間，顯逾法律規定每一節目播送總時間六分之一；因此，此種製播節目未能與廣告明顯區分，有違衛星廣播電視法第19條第1項節目應維持完整性，並與廣告區分之規定，堪以認定，而經合法設立登記之衛星廣播電視節目供應事業，並領有節目供應事業許可證，其所製作經營之節目或廣告之管理，自應注意有無違反前開衛星廣播電視法及相關法令之規定。衛星廣播電視法第19條第1項規定：「節目應維持完整性，並與廣告區分。」既係政府法令，且明定節目應維持完整性，並與廣告區分，顯已明示節目進行中之時段，內容不應具有任何廣告意味，任何與廣告宣傳有關之內容，均不得於節目進行中之時段出現，並非不明確，廣電業者自不得違背。再者，因為電視媒體對家庭、社會之影響無遠弗屆，法院於是認為，為保障公眾視聽權，衛星廣播電

¹⁵ 台北高等行政法院96年度訴字第1388號。

視法第19條第1項規定節目應維持完整性，並與廣告區分，實有其必要，指稱廣電業者訴稱該條規定侵害其言論自由權，殊有誤解¹⁶。

二、最高行政法院93年度判字第426號判決

根據此類案件最近一號最高行政法院所做的判決，亦即最高行政法院93年度判字第426號判決，在其判決書中，上訴人廣電業者針對此有類似的論述：「依衛星廣播電視法第19條第1項之規定目的，只要能使收視之觀眾明白接受其訊息係屬『節目』或『廣告』，並能意識二者之區別，縱使節目之內容有宣傳、促銷、推廣之情事，亦非本條所規範之範圍，遍查衛星廣播電視法，並未規範節目內容不得有宣傳、促銷、推廣等訊息，故被上訴人自不得以節目內容有宣傳推廣等情事，即逕自認定節目未維持完整性，而應依具體個案，判斷節目與廣告是否有明顯區分。」

本案上訴人廣電業者提出被上訴人國家通訊傳播委員會一方面禁止所謂「節目廣告化」，另一方面卻又准許設立購物頻道，使全部節目均在進行宣傳、促銷及推廣，其節目廣告化的程度較一般頻道節目有過之而無不及，如此禁止一般頻道節目中偶而為之的宣傳推廣行為，實無意義；針對此一質疑，最高法院並未有所回應。不似一般無線頻道有其有限性的限制，擔負有較重的社會責任，在衛星頻道環境裡，頻道的有限性質已被打破，購物頻道和其他一般有線頻道，在同樣的頻道空間裡生存，理應享有同等的生存競爭條件，但其有了主管機關的特許，就可一日二十四小時進行廣告化節目。

再進一步言，同案上訴人提出司法院釋字第364號解釋及解釋理由書，就電視節目內容之表達而言，亦屬憲法言論自由保障之範圍。是以，縱使廣播電視中之商業言論，亦應受憲法有關言論自由權利之保障，除非有憲法第23條規定之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，不得任意以法律限制之。惟廣播電視中之商業言論，如無危害社會秩序或侵害公共利益之虞者，即不得任意限制之，否則無異剝奪媒體之言論自由，而造成傳播

¹⁶ 同前註。

媒體在製播上瞻前顧後，以致削弱傳播媒體所扮演啟迪新知、促進文化及經濟等角色功能，並剝奪人民獲取完整資訊之權利。

該案上訴人於是指出，衛星廣播電視法第19條第1項之立法目的係為「保障公眾視聽權益」，其目的雖屬正當，但其所採取的手段卻非對人民權利侵害最小之必要手段，顯已嚴重侵犯人民之言論自由權，並剝奪人民獲取完整資訊之權利。是以，上開衛星廣播電視法第19條第1項規定實有違憲法第23條之規定，即屬違憲，自不應予以適用，更遑論據以為處罰之依據。

然而，本案被上訴人國家通訊傳播委員會針對該上訴人論述的回應，則首先認同電視傳播內容表達意見，屬憲法第11條所保障之言論自由範疇，但亦因電視媒體無遠弗屆，深入家庭，對社會影響既深且廣，故享有傳播自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事，其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會秩序或侵害他人權利等情形，國家自得依法予以限制，此憲法第23條所明定；又按衛星廣播電視法第一條明揭「保障公眾視聽權益」為該法立法目的之一，而同法第19條第1項之規定，即係本於該主旨所訂，並無違反憲法言論自由可言至明等語茲為抗辯。

最高行政法院在此判決中則認為，人民有言論之自由，固為憲法第11條所明定，且廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第11條所保障言論自由之範圍，乃是司法院釋字第364號解釋及其解釋理由書內容；只是鑒於電視媒體無遠弗屆，深入家庭，對社會影響既深且廣，故享有傳播自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事，其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會秩序或侵害他人權利等情形，國家自得依法予以限制，此憲法第23條所明定。又按衛星廣播電視法第1條明揭其立法目的「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流」，是以「保障公眾視聽權益」為該法立法目的之一，同法第19條第1項「節目應維持完整性，並與廣告區分」之規定，即係本於該主旨所訂，自無違反憲法第11條規定及司法院釋字第364號解釋意旨，更無違背憲法第23條規定比例原則。

三、小評

從此些判決文中，不難看出，不管受罰的廣電業者提出任何論述，主管機關似只要躲在「法有規定」的大傘下，就可對廣電業者針對此種規範所提出的不合理質疑，視而不見、不予論述，因此只要「於法有據」，便須受罰。在法院這一方，也並未說明為何保障節目應維持完整性，並與廣告區分，就是保障公眾視聽權，二者何以有此必然之關係？為何廣告就要排除在公眾視聽權之外？在不害及公序良俗的前提下，公眾的視聽權不應由法律來決定其該接收何種內容與否，法律應該保護的是視聽眾免於不實資訊的欺騙，或故意隱藏某些資訊的表現方式下所可能造成的誤導；因此，節目應與廣告區分，其精神應該在於節目中屬於廣告性質部分的內容，應該標示有贊助廠商提供，如平面雜誌中有廠商贊助的產品專題報導，都標示清楚，此乃「廣告企劃製作」，如此閱聽眾在處理資訊時，就不會採用錯誤的解碼過程；若能避免此一誤導，那廣告超秒與否，似乎就不具可罰性，要不要廣告性質的節目，就交給閱聽眾自己做抉擇。

觀最高行政法院在93年度判字第426號判決中所做的論述，亦不脫「法有規定」、「依法有據」的論理模式，但是，如前所述在「惡法亦法」的情況下，法院似乎也只能依此模式進行判決，只有待修法或進行是否違憲之論證後，才可能釐清在現今媒體生態下的公眾視聽權益，其內涵究竟為何？正確無誤的廣告資訊，其接受權是否也是視聽權益的一部分？若此，節目與廣告應如何區分，才能真正保護閱聽者在解讀資訊時免受誤導？若此，廣告秒數限制與否涉及廣電業者生存以及廠商運用廣電媒體表達產品的自由，因此如果能將具有廣告性質的節目內容予以識別，讓閱聽者不致解讀錯誤，那是否還有廣告秒數規範的必要性？

又台北高等行政法院96年度訴字第01390號判決書中言：「原處分僅係為維持節目之單純化，避免事業體藉之夾帶廣告，形成節目與廣告不分之紊亂現象，原告只要將與廣告效果相同之文字或話語抽離，即可達到節目單純化之目的，如要進行廣告，亦可以『廣告時段』區隔開來，足見原處分並未限制其節目完整性之要求，只是禁止節目進行中觸及商品廣告有關之促銷意涵而已，尚與廣播節目言論自由之限制無涉，原告此項主張尚非可採。」因此，是否只要收視的觀眾明白其接受的訊息係屬「節目」或「廣告」，即無違法可以言？但即便如此，主管機關仍能以廣告超秒罰之，所以不管有沒有所謂的節目廣告化的做法，主管機關

仍能以此「最後一道裁罰線」，讓廣電業者受罰，因此若要論此規制的合憲性，必須將此二項規定一併討論，要不廣電業者仍是要為了逃脫廣告超秒的規範，而不讓所謂的「節目」或「廣告」有清楚的區隔，仍無法讓視聽眾免於節目廣告化所造成的誤導。

第二款 最新修正草案之修正方向

本部分擬討論兩套修正方向，亦即通訊傳播管理法草案與衛星廣播電視法修正草案，通訊傳播管理法草案雖後因所規範的媒體種類過於廣泛，造成立法複雜度過高而擱置，但其針對節目廣告化的規範所進行的修正與衛星廣播電視法所擬修正的方向，有所不同，各有優劣，因此本論文亦將通訊傳播管理法草案的修正方向一並提出討論，與現正擬修正的衛星廣播電視法同作比較。

一、通訊傳播管理法草案修正方向

根據通訊傳播管理法草案的總說明，現行規範我國廣播電視產業之廣播電視相關法律，係以媒體屬性作縱向分類，分別依無線電波頻率、有線線纜或衛星頻率等傳輸型態，採取個別立法體例而制定，廣播電視法（無線）、有線廣播電視法及衛星廣播電視法等三法（以下簡稱廣電三法）之立法意旨雖皆明確，然其因制定時期先後不同，致有管理規定寬嚴不一之情形，如無線廣播、電視之個別股東持股有一定比例之限制，有線及衛星產業則無；無線廣播、電視之節目、廣告依規定須事前送審，有線及衛星產業則無等。

又因通訊傳播科技發展一日千里，當前科技匯流之趨勢，已對通訊傳播事業產生不可忽視之影響；再加上數位通訊傳播科技快速之演進，跨國合作以及資訊自由化之需求層面擴增，面對通訊傳播發展諸多面向相互影響之境，為充分掌握發展之趨勢及脈動，並期符合八〇年代以來通訊及傳媒產業發展之三大面向：媒體「匯流」（convergence）、「全球化」（globalization）及「解除管制」（deregulation），由科技匯流面、產業秩序面及社會規範面等三面向構思合併電信法及廣電三法為通訊傳播管理法；因此，日後若該法通過，有關節目廣告化或

是廣告化節目等問題，均依本法規定來辦理，以下則來比較現行法與本修法草案關於本議題規範之差異。

根據通訊傳播管理法草案，有關節目與廣告區分的規範則規定在第155條第1項：「I.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。II.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。」此修正法案與現行法最大的差異則在，節目中可以有廣告訊息的披露，但須有明顯之標示，針對此一修正，其立法說明如下：

(一)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33條第1項前段、有線廣播電視法第42條第1項及第45條第3項、衛星廣播電視法第19條第1項及第23條第2項）

(二)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2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2項明定之。

在此立法說明中，仍未見其立法意旨肯認廣告亦是閱聽眾所需的閱聽內容，亦屬其閱聽權內涵的一部分，而應受與節目等內容同等的保護，只是以科技使然、無法避免之商業趨勢等理由，進行此規範的修訂；然若從節目與廣告都是廣電媒體所提供的內容的觀點來看，節目與廣告除了都應受表現自由的保護外，但

廣告應要比節目受更多些限制，因其涉及消費者權益，所以應於節目中明顯告知，且應受不可有不實欺瞞、引人錯誤之虞的任何形式表達等之相關法令的規範；因此，在節目中若有廣告資訊要呈現，都應標示其贊助廠商，究此規範背後所要保護的真正法益，應是維護消費者接受正確的消費資訊的權益，並非現行法所謂的保護節目之完整性。

上述通訊傳播管理法草案第155條的規定，似乎替所謂的節目廣告化或廣告化節目打開一條生路，能讓廣電業者在只要有明顯標示下，就可在節目中呈現廣告商業資訊，似乎可為其經營生存多闢生財之路，但本法草案在第154條仍保留了廣告時間的比率限制的規定：「I.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。II.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。III.第一項所稱主要時段由主管機關定之。IV.第1項及第2項規定，於境外頻道事業準用之。」此項規定，無疑又會回到現行法規範下的狀況，因為廣電業者一定會為了廣告營收，多賣一點播出時間給廠商，但又為了要規避每日廣告時間的限制，一定會再度遊走規範灰色地帶，不明顯標示其為廣告訊息，以躲避每日廣告時間總量的限制，於是又重回到現在節目廣告化的老問題，閱聽者仍會在無明顯標示下觀看「節目廣告化」的節目。因此，此一每日廣告時間總量的規定會把新法草案原規定「廣告訊息」要有明顯標示，好讓閱聽者能在正確的資訊解讀模式下解讀資訊，進而保護其消費權益的立法意旨完全抹煞，等於架空了新法草案第155條的規定。

觀看本法草案第154條的立法說明，只見其說「為保障消費者權益，兼顧業者之合理經營，爰統一現行無線廣播電視與有線廣播電視、衛星廣播電視有關廣告時間之差別規定…。」但並未說明為何新法仍繼續要對每日廣告時間總量做限制，只說統一各種廣電媒體有關此種限制，乃是為了「保障消費者權益，兼顧業者之合理經營」，從此推敲，似乎每日廣告時間總量的限制能「保障消費者權益、兼顧業者之合理經營」，但其間的邏輯關聯並未見其詳明。

然而，廣電媒體從大眾進入分眾、甚至小眾的世代後，頻道依其各個市場定位來決定其媒體內容方向，於是有了購物頻道的出現，在節目與廣告漸漸都是閱聽眾欲接收的媒體內容時，再對廣電媒體每日廣告時間總量進行限制的必要性似

乎已大大減低，一個廣電經營者要如何經營其媒體，如何安排其媒體內容(節目與廣告)，才能吸引最大的收聽視率，應交由媒體市場與閱聽眾媒體需求的市場供需機制來決定，似無需法律約束、強行規範。

二、衛星廣播電視修正草案

衛星廣播電視法修正草案中，為使有關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，節目與廣告之內涵將有新的意義，爰參酌歐盟及美國等國家對廣播電視「節目」及「廣告」之定義，在該法第2條中新增第10款「節目」及第11款「廣告」的定義，因此在本法中，所謂節目乃是指「依排定次序及時間，由一系列影像、聲音及其相關文字所組成之獨立單元內容」，而廣告則是指「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」。

在此節目與廣告的定義中，若將廣告認為是「為事業、機構、團體或個人行銷或宣傳商品、觀念、服務或形象，所播送之依排定次序及時間，由一系列影像、聲音及其相關文字所組成之獨立單元內容」，則此應算節目還是廣告？從此觀之，廣告似乎應可含在此定義中的節目範圍之內。

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，在同條定義中第12項新增「贊助」定義，因此，在本法中所謂「贊助」乃指「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」。另本修正案原擬在本條增訂第13款「置入性行銷」的定義，指置入性行銷乃是「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」，但於再修正版中則將其刪除。

本款置入性行銷的定義在修正草案未定案前即遭刪除，只在修正草案第22條第2項訂出實質的相關規範，此再修正之舉其因實不難理解，從行銷學觀點的置入性行銷來看，置入性行銷充斥於現今各種媒體內容，且各方對其定義意見分

歧，若要以法律管理，則難清楚定義出何謂置入性行銷，因此捨棄定義之舉，而對此類的內容製作只做實質的規範與管理。

現行衛星廣播電視法中，用以規範節目廣告化的條文第19條第：「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。」該項規定在修正草案中修正為第22條，其修正後條文內容如下：

I.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之節目，應能明顯辨認，並與其所插播之廣告區隔。但法律另有規定者，不在此限。

II.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。

III.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，應於節目播送前、後明顯揭露贊助者訊息。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。

IV.依前二項規定，揭露訊息之時間，不計入廣告時間。

V.新聞、兒童、運動賽事及藝文活動節目之認定、節目與其所插播之廣告明顯辨認與區隔、揭露訊息之方式、限制及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

在其修法說明中表示，本修正乃配合本草案第2條節目與廣告定義的修正，並考量廣告手法推陳出新，於是修正現行法第19條第1項有關節目應與廣告區分之規定用語。此次修正擬將「節目應維持其完整性」的規範刪除，實因該完整性概念原本乃是在規範「廣告蓋台」的行為，而非節目廣告化，於是只保留廣告與節目應明顯區分的規定，此舉將可避免該概念在規範所謂節目廣告化問題時，可能會有文義解釋過於牽強、擴張的問題，值得肯定。至於廣告與節目應明顯區分，其在修法說明中指出，要求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，又本條第2項針對所謂的置入行銷所做的規定及第3項有關贊助之規定，係廣告應與節目明顯辨認之例外情形，爰增訂第1項但書之規定。

值得注意的是，本修正草案考量市場需求，以及無法完全禁止節目中有置入性行銷或節目廣告化的情形，又鑑於新興商業促銷形式眾多，為維護消費者「知」的權益，要求媒體有責任揭示清楚且正確的廣告資訊，因此課予置入者有揭露之義務，以提供視聽眾充分資訊，於是在修正草案第22條第2項將類似於「置入性行銷」的概念首次納入規範當中，該項規定並考量專業獨立的新聞節目是健全民主政治的根基，而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，於是在第22條第2項規定在新聞及兒童節目中，不得自然呈現特定觀念、商品、商標或其相關資訊、特徵等之行銷或宣傳，除此之外的節目皆可為之。

然而，依本條規定，凡「業者於節目中有自然呈現特定觀念、商品、商標或其相關資訊、特徵等之行銷或宣傳」之行為時，則依規定須於節目播送前、後明顯揭露置入者訊息。其中所指「自然呈現」究竟為何？此為一模糊概念，未見法條中針對此有所界定，想必日後必會引起解釋與認定上諸多問題；所有在節目中「自然呈現」的特定觀念、商品、商標或其相關資訊、特徵等行為時，又該如何認定其是否為行銷或宣傳行為？此又是一可寬可緊的解釋與認定問題，屆時將會因執法者與守法者對此有不同的認定，而對節目播送前、後是否應明顯揭露提供者訊息而有不同的看法，若採嚴格認定，所有自然呈現的特定商品或觀念，都需揭露提供者訊息，那麼一個節目中，尤其是戲劇節目，所要揭露的提供者訊息，可想見必定是相當可觀，若採寬鬆認定，那節目廣告化的做法，也可認定其傳播特定觀念知識乃為無行銷或宣傳目的之傳播行為。

另一方面，若非「自然呈現」，那若於節目中「刻意呈現」特定觀念、商品、商標或其相關資訊、特徵等，但並無明顯的行銷或宣傳行為，即類似現在所謂的「節目廣告化」做法，究屬於「節目」還是「廣告」？或該屬於「贊助」還是本項所指「自然呈現」的手法？此則又是另一項定義上認定的問題。

同條在第4項中規定，依前兩項規定，揭露訊息之時間，不計入廣告時間。此項規定，在文字上有語意不明之虞，其所指「揭露訊息」為何？是指觀念或特定商品等的訊息揭露，抑或是訊息提供者的揭露？若指前者，業者則可因標示而合法製作所謂的「置入性行銷」或「節目廣告化」的節目播放，且可不計入廣告時間，若此，似是鼓勵頻道業者盡量以此種形式來販賣播放時間，以規避廣告秒數的限制？若此，屆時如何界定頻道所放送的究屬廣告或於節目中「自然呈現」的行銷手法，想必又會是另一項認定上的問題，究其本質，不管是所謂的置入行銷，如本條第2項所指，或是節目廣告化的做法，其本質就是廣告手法之一，然不管廣告或上述做法，只有誇大不實、有誤導之虞的消費資訊會損及消費者權益，因此本修正草案如此修正，似有流於「只管形式、不管實質」之虞，恐難收保護消費者權益之實益。

另外，關於廣告播送時間的限制，本法現行規定於第23條，其規定「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。」在本修正草案則規定於第26條：「I.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之廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一。II.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。III.運動賽事或藝文活動之轉播，應選擇適當時間插播廣告，不得任意中斷節目進行。IV.節目起迄時間認定、廣告播送方式與每一時段之數量分配，由主管機關另定之。」

關於廣告播送時間限制的修法，在其修法說明中提及，該條第1項增列境外衛星廣播電視事業之規範，以達境內及境外事業規範之一致性；另為考量消費者權益，於體育賽事、藝文活動之即時轉播時，應選擇適當時間插播廣告，不得任意中斷節目進行，爰增訂第3項規定；再者，參酌英國、日本、韓國、香港等對於黃金或非黃金時段、不同節目類型之廣告時間限制及數量分配均有詳細規定，爰參考廣播電視法第31條第4項，新增本條第4項授權主管機關訂定廣告播送方式、每一時段之數量分配之辦法。

關於廣告播送時間的限制，衛星廣播電視法如是修正，並未在修法說明中解釋，為何在經濟及媒體產業環境大不同於過往的情況下，在廣告播送時間上，仍要保持不得超過每一節目播送總時間六分之一的限制；此外，此項修正，反未如

通訊傳播管理法草案擬對廣告時間只做一日總量管制來得寬鬆，因為只對總量作管制，頻道業者可比較自由的安排節目與廣告在某特定時段的播放比例。

第三款 其他相關法規之規定

上述對節目廣告化進行管理的法規，早期其規範意旨多側重在保護閱聽眾觀賞節目的權益，於是用法規強制規範，以保護其所謂的節目完整性，但當消費者意識漸漸抬頭，到了甚至高漲的今日，深究其實，該法規真正要保護的應是保護閱聽人如何不受不實訊息的欺瞞，或保護其免遭受誤導，使其在解讀資訊時，能採取正確的解讀模式，好讓閱聽人轉換身份，成為消費者時，在做消費決定時，其消費權益不至受到損害。但如同上述，該法規究竟能否達成此一規範目的，仍是個問號，有待釐清，所以是否一定得採行現行法對節目廣告化的裁罰，或通訊傳播管理法草案對廣告時間總量的鉗制，才得以保護此一法益，其手段與目的之間的關聯是否有實質必要性，是否符合比例原則、最小侵害性原則，都是有可討論的空間，然而，針對此一權益，卻已有其他法規能提出同樣的保護，以下便列舉足可規範業者此類廣告行為、保護消費者避免不實廣告資訊欺瞞或誤導的相關法令。

如藥事法第66條規定廣告內容先經核准，並且傳播業者刊播未經核准、與核准事項不符、已廢止或經令立即停止刊播並限期改善而尚未改善之藥物廣告。第69條規定非本法所稱之藥物，不得為醫療效能之標示或宣傳；若有違規者，則依本法第91條規定，先由地方衛生主管機關核處藥商罰鍰，同時副知NCC與地方新聞主管機關，NCC與地方新聞主管機關（限有線媒體）以違反法令依廣電法律，如有線廣播電視法第66條第6款，核處罰鍰。

如食品衛生管理法第19條規定，廣告內容不用先經核准，但對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形；食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告；且中央主管機關得以公告限制特殊營養食品之廣告範圍、方式及場所；若有違反者，地方衛生主管機關可依本法第32條規定，核處食品業者罰鍰，並函知傳播業者及地方新聞主管機關。傳播業者自收文之次日起，應即停止刊播，而傳播業者經告知停播，仍繼續刊播違

反第19條第1、2項之廣告者，則由地方新聞主管機關處罰鍰，若傳播業者不提供第19條第3項所提之資料，地方衛生主管機關可本法第32條核處傳播業者罰鍰。

如健康食品管理法第14條規定，健康食品之標示或廣告不得有虛偽不實、誇張之內容，其宣稱之保健效能不得超過許可範圍，並應依中央主管機關查驗登記之內容，不得涉及醫療效能之內容；本法第15條規定，傳播業者不得為未取得許可證之食品刊播為健康食品之廣告；而依本法第24條規定，若有違反上述規定者，地方衛生主管機關可核處食品業者罰鍰，並函知傳播業者及地方新聞主管機關，傳播業者自收文之次日起，應即停止刊播，若傳播業者經告知停播，仍繼續刊播違反第14條第1、2項之廣告者，由地方政府指定其處分機關處罰鍰。

又化粧品衛生管理條例第24條規定，化粧品不得於報紙、刊物、傳單、廣播、幻燈片、電影、電視及其他傳播工具登載或宣播猥褻、有傷風化或虛偽誇大之廣告，且化妝品廣告應先經核准。若有違反規定者，地方衛生主管機關依第30條第一項核處罰鍰，同時副知NCC與地方新聞主管機關，而NCC（無線、衛星媒體）與地方新聞主管機關（限有線媒體）則以違反法令，可依廣電法律（如有線廣播電視法第66條6款或第49條）核處罰鍰。

又醫療法第84條規定，非醫療機構，不得為醫療廣告；第85條規定，醫療廣告，其內容以該條所列事項為限，若利用廣播、電視之醫療廣告，在前項內容範圍內，得以口語化方式為之；但應先經所在地直轄市或縣(市)主管機關核准。第86條又明定出醫療廣告不得以下列方式為之：

- 一、假借他人名義為宣傳。
- 二、利用出售或贈與醫療刊物為宣傳。
- 三、以公開祖傳秘方或公開答問為宣傳。
- 四、摘錄醫學刊物內容為宣傳。
- 五、藉採訪或報導為宣傳。
- 六、與違反前條規定內容之廣告聯合或並排為宣傳。
- 七、以其他不正當方式為宣傳。

若有違反上述規定者，則依本法第103條與第104條罰鍰，或遭停業處分或廢止其開業執照，並由中央主管機關吊銷其負責醫師之醫師證書一年。

又菸酒管理法第37條規定，酒之廣告或促銷，應明顯標示「飲酒過量，有害健康」或其他警語，並不得有下列情形：違背公共秩序或善良風俗；鼓勵或提倡飲酒；妨害青少年、孕婦身心健康；虛偽、誇張、捏造事實或易生誤解之內容；其他經中央主管機關公告禁止之情事。若有違反本條規定而為酒之廣告或促銷者，則依本法第55條規定處以罰鍰，並通知限期改正；屆期未改正者，得按次連續處罰；而電視、廣播、報紙、雜誌、圖書等事業違反第37條規定播放或刊載酒廣告者，由新聞主管機關處以罰鍰，並通知限期改正；屆期未改正者，得按次連續處罰。

又公平交易法第21條規定，事業不得在商品或其廣告上，或以其他使公眾得知之方法，對於商品之價格、數量、品質、內容、製造方法、製造日期、有效期限、使用方法、用途、原產地、製造者、製造地、加工者、加工地等，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。另第24條規定，除本法另有規定者外，事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為。本法第21條所稱虛偽不實，係指表示或表徵與事實不符，其差異難為相當數量之一般或相關大眾所接受，而足以引起錯誤之認知或決定者。

本法所謂的不實廣告，包括廣告「虛偽不實」或「引人錯誤」，法條文字明定為「或」，為「選擇性之規定」，即「虛偽不實」或「引人錯誤」二者符合其一即為成立，在本法第21條處理原則中亦採「分別認定說」，且虛偽不實或引人錯誤均以「足以引起錯誤的認知或決定」為其共通要素，並非單就表示或表徵與事實之間存有任何出入，或行為人懷有誤導交易相對人的主觀意圖，即認定事業「為表示或表徵」行為已構成本條第一項所禁止的「虛偽不實或引人錯誤」，因此，本條各項規定及其所涉案件其實可以「引人錯誤」或「誤導」與以概括並簡稱之¹⁷。廣告代理業在明知或可得知情況下，仍製作或設計有引人錯誤之廣告，

¹⁷ 劉孔中，《公平交易法》，頁250，2003年。

與廣告主負連帶損害賠償責任；廣告媒體業在明知或可得知其所傳播或刊載之廣告有引人錯誤之虞，仍予傳播或刊載，亦與廣告主負連帶損害賠償責任。

觀看上述多種法規針對相關廣告的規範，對消費者的保護應相當完整而充分，然而卻時而有聞，消費者消費權益受到該節目廣告化傳播模式的侵害，就其因，實不在於該節目的表現形式，也非其會損及閱聽眾的閱聽權益，而在於其所傳遞的資訊本身誇大不實，再加上此些規範經常處於「休眠」狀態，更是讓業主大存僥倖心，若相關主管單位能徹底執行相關規範，當不至於需用到禁止此類傳播模式的法令，來保護消費者。

第三節 節目廣告化與置入性行銷

在消費者愈來愈聰明、對商業性廣告顯現疲態的狀況下，再加上媒體多樣化，提供包羅萬象豐富的資訊，所有的廣告都要突破層層媒體雜音的屏障，才能獲得閱聽人之青睞，於是行銷者與業主無不絞盡腦汁，想盡各式新型行銷手法來入侵閱聽人的腦海，於是在廣告時段播出的商業資訊對閱聽眾產生的效果漸趨低落的現況下，置入性行銷便異軍突起，深獲行銷界重視，依據2005年9月份歐盟的一項調查，在美國無線電視業者廣告收益中，置入性行銷占1.7%，而1999至2004年間，每年更以21%的比例成長，2006年全球置入性行銷市場增加了37%，預估2007年將持續成長30%，可見節目置入廣告已被廣電業者視為未來廣告收益的重要來源，而歐盟於2007年5月下旬所通過「影音媒體服務指令」(Audiovisual Media Service, AVMS, Directive)，則已有條件放寬部分類型節目之置入性行銷¹⁸。

若從置入性行銷的定義觀察，節目廣告化明顯可看出應屬置入性行銷手法之一，而他國多未針對我國所謂的「節目廣告化」進行明文規範，頂多是針對置入性行銷進行自律性規範；因此，本節擬將從置入性行銷的定義觀起，介紹各國對置入性行銷的規制，作為我國在規範此類行銷手法時的參考。

¹⁸ 曹婉凌，〈歐盟電視法大翻修：放寬置入行銷、納入新媒體〉，公視策發部，2007年6月；
〔online〕：<http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/p2.htm>，最後造訪日：2009年6月8日。

第一款 置入性行銷的起源與發展

「置入性行銷」源自行銷學的「產品置入」(product placement)概念，又稱「品牌置入」(brand placement)，係指以付費方式將品牌、產品、商標等以聲音、視覺等方式置於大眾媒體內容中¹⁹；產品置入是行銷手法的一種，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廣播、電視節目、電玩等各種形式之娛樂商品²⁰。從此衍生而出的置入性行銷(placement marketing)，乃是指刻意將行銷事物以巧妙的手法置入既存媒體，以期藉由既存媒體的曝光率來達成廣告效果，在此行銷售法下，行銷事物和既存媒體不一定相關，一般閱聽者也不一定能察覺其為一種行銷手段。

換句話說，產品置入是將產品置入電視、電影及其他傳播媒體的內容情節，試圖讓閱聽眾在不經意、低涉入(low involvement)的情況下，減低對廣告的抗拒心理，亦即希望消費者在不知不覺中對產品產生印象，甚至產生模仿行為，例如，在電視與電影中出現的跑車、手機、手錶、飲料等，藉由與戲劇情境結合自然呈現，讓觀眾不知不覺地接受這些產品，產生刻印般的印象，產生「愛屋(劇情)及烏(產品)」的偏好度；因此，置入性行銷與其他行銷手法之主要差異，即在於係廠商付費及未明示廣告主或贊助單位²¹。

「產品置入」的歷史源遠流長，早在1920年代美國企業界就已使用此類手法將產品、品牌置入好萊塢電影²²。雖然在1930年代產品置入手法就已經出現在好

¹⁹ James A. Karrh, *Brand Placement: A Review*, 20 J. OF CURRENT ISSUES & RESEARCH IN AD 31, 31-49 (1998).

²⁰ Katherine Neer, *How Product Placement Works* (2004), [ONLINE] : <http://money.howstuffworks.com/product-placement.htm>, 最後造訪日：2009年7月19日。

²¹ 王毓莉，〈初探運用「置入性行銷」從事菸害防制工作之研究〉，2005中華傳播學會研討會，2005年7月。

²² MICHAEL SCHUDSON, *ADVERTISING, THE UNEASY PERSUASION: ITS DUBIOUS IMPACT ON AMERICAN SOCIETY* (1984). KERRY SEGRAVE, *PRODUCT PLACEMENT IN HOLLYWOOD FILMS: A HISTORY* (2004). 轉引自羅文輝、劉蕙苓，〈置入性行銷對新聞記者的影響〉，《新聞學研究》，89期，頁83，2006年10月。。

萊塢電影，但到1980年代才真正受到行銷界重視²³，此行銷手法之所以會受到重視的主因，是這種手法對置入之產品有出乎意料的促銷效果，最著名例子是美國Hershey公司將其出產的麗絲巧克力（Reese's Pieces）置入名導演史蒂芬史匹柏（Steven Spielberg）拍攝的外星人電影《ET外星人》（*E.T. Phone Home*），銷量在電影推出三個月後爆增65%。另一個有名的例子，則是演員湯姆克魯斯（Tom Cruise）所配戴的雷朋（Ray-Ban）太陽眼鏡，也在電影《保送入學》（*Risky Business*）推出後銷售量增加三倍；還有《電子情書》（*You've Got mail.*）中，男女主角不時在星巴克相遇，並以咖啡作為邂逅話題，都是將產品化作場景的好例子，讓消費者在無抗拒心理下接受產品，重要的是能與生活經驗結合，在無形中產生消費說服效果。

當然，電影與電視節目製作費用在1980年代激增，也是產品置入受到重視的另一個原因，為了降低製作成本，許多製作人希望以產品置入方式獲取業外收入。此外，不少製作人以產品置入為交換條件，免費借用汽車、飯店、百貨公司做為拍片場景和道具，而汽車業者、飯店及百貨公司當然樂意以這種互利方式讓產品品牌、公司名稱、飯店及百貨公司設施出現在電影或電視節目²⁴；於是，我們可以說，「產品置入」在1980年代開始盛行，到了1990年代更發展成好萊塢製片業的「標準作業程序」²⁵，企業界每年花費在產品置入的經費高達五千萬至十億美元之譜²⁶，例如，2008年最新一集的007電影《量子危機》（*Quantum of Solace*），更是把好萊塢置入行銷的功夫發揮到了登峰造極之境，據國外廣告市場專家估算，各廠商的贊助金額及全片發酵出的宣傳、廣告效益，總值超過50億台幣，諸如龐德駕著Aston Martin跑車，戴著OMEGA手表、啣著零熱量可口可樂，

²³ MARY-LOU GALICIAN, *HANDBOOK OF PRODUCT PLACEMENT IN THE MASS MEDIA: NEW STRATEGIES IN MARKETING THEORY, PRACTICE, TRENDS, AND ETHICS* (2004). 轉引自羅文輝、劉蕙苓，前揭註22，頁83。

²⁴ 羅文輝、劉蕙苓，前揭註22，頁83。

²⁵ Lawrence A. Wenner, *On the Ethics of Product Placement in Media Entertainment*, in *HANDBOOK OF PRODUCT PLACEMENT IN THE MASS MEDIA: NEW STRATEGIES IN MARKETING THEORY, PRACTICE, TRENDS, AND ETHICS* 101, 101-32 (Mary-Lou Galician ed. 2004). 轉引自羅文輝、劉蕙苓，前揭註22，頁83。

²⁶ Eric Harrison, *Cashing In: E. T. led the way*, L. A. TIMES, Aug. 29, 1999, at.25. 轉引自羅文輝、劉蕙苓，前揭註22，頁83。

使用 Sony Ericsson 的手機、SONY 的相機、電腦等電器用品，龐德女郎也會開著 Ford Ka 載男主角在巴拿馬路上奔馳²⁷。

雖然「產品置入」已經成為促銷產品的有效方法，但這種方法也引起一些倫理爭議。批評者認為，「產品置入」是在觀眾不知情情況下進行，對觀眾而言是種欺騙；此外，「產品置入」也可能侵蝕藝術作品的尊嚴，造成劇情、節目不連貫，或是置入的產品與劇情不符，易於引起觀眾反感²⁸。但管見觀之，此批評似言之過重，巧妙的行銷者要利用「產品置入」來行銷產品，就是希望藉著自然的場景氛圍的擴散效果，讓消費者將產品的消費使用與生活經驗做自然結合，並藉此提高產品的記憶度，只要未有不實、損及消費者實際消費利益，就無所謂欺騙；若提及「傷及藝術作品的尊嚴」，產品置入應是「歡喜做、甘願受」，應無強制，若要追求乾淨純淨的藝術，而不想要有丁點商業氣息，那在創作之初就可以控制不讓產品置入進入。

然而，當「產品置入」用在新聞報導或新聞性節目，使新聞成為置入性行銷的標的時，其所引發的倫理爭議則更為嚴重。一場訪問廣告購買商、媒體主管與記者，得知電視台在新聞頻道舉辦六十分鐘座談會之要價約為新台幣二十五萬元；有線電視單則電視新聞的「配合報導」開價約為八萬五千元；大報整版座談會報導約需六十萬元²⁹；一般企業界使用的「搭配組合」、「買一送一」，也常在電視新聞置入性行銷中出現，如：「一個電視專訪十萬，附送一個SNG連線」³⁰。此外，也有電視公司提供買一則晚間新聞附贈晨、午、夜時段或其他冷門時段重播的優惠專案。新聞媒體組織為了配合「市場需求」，將新聞內容視為標準化及規格化的商品，依時間（或版面）、報導形式及內容呈現等類目之不同訂出不同價錢出售給廣告主、政府及其他機構，導致新聞內容的主導權不再完全操控在媒體組織，而是可以應「顧客要求」、「量身打造」，用屬於新聞本質的「公

²⁷ 李韶明，〈量子危機 置入行銷 效益逾50億〉，聯合新聞網，2008年11月6日，〔online〕：
<http://udn.com/NEWS/ENTERTAINMENT/ENT3/4589129.shtml>，最後造訪日：2009年4月25日。

²⁸ Lawrence A. Wenner, 前揭註25，轉引自羅文輝、劉蕙苓，前揭註22，頁84。

²⁹ 林照真，〈置入性行銷：新聞與廣告倫理的雙重崩壞〉，《中華傳播學刊》，8期，頁27-40，2005年。

³⁰ 林照真，〈置入性行銷中，新聞與廣告的楚河漢界〉，2005中華傳播學會研討會，2005年7月。

信力」與「客觀公正」，來包裝產品訊息，就有欺騙閱聽眾之虞，即使訊息屬實，也嚴重違反新聞倫理，因此新聞節目中的置入行銷與一般性節目中的置入行銷所產生的影響大不同，所涉及的傳播專業議題也不同。本論文侷限在節目與商業資訊方面的討論，因此新聞中的置入行銷本文不做詳加討論。

第二款 他國與我國對電視節目商業置入性行銷的規範

務實而言，盡力擴大商業電視媒體命脈所繫的廣告營收，並非罪惡，甚至有充分的廣告支持，才能有製作高水準節目的資源，只是廣告必須受到規範，以求移除或至少降低業主與消費者之間因地位不對等所造成的不公平關係。在美國，對於「新聞廣告化」、「節目廣告化」、「置入性行銷」及廣告總量或廣告總秒數，並無明文規範，係尊重自由市場機制；從日本的經驗來看，日本放送法亦對此無明確規範，有關廣告內容，係依長期業者的自律規範，在廣告量的比較上，與台灣之差異在於廣告總量的比例，日本為每週總量的18%，台灣則為每節目的六分之一，或若修法成功後，則改為一日總量管制，但仍是一日播出時間的六分之一。

他山之石可以攻錯，以下介紹歐美日與台灣當前針對置入性行銷的相關規範，以茲我修法時之參考：

一、歐盟

歐盟在1989年依電視無國界指令(Television without Frontiers Directive)第5章廣告、電視購物與贊助(Advertsing, teleshopping, sponsoring)第10條第1項規定，廣告與購物等內容應該能夠清楚辨認，而且必須透過聲音或影像的處理，與一般節目內容分開；第3項規定，不可以使用「潛意識教化之技術」(subliminal

techniques)；第4項規定，禁止「隱藏式(surreptitious)手法」。第11條，原則上廣告必須放在節目之間，而非節目之內³¹。

這樣的規定之間仍存有灰色地帶，因認定上的困難，以及廠商與電視業者間的私下交易行為，置入性行銷在歐洲國家未必能完全杜絕，但若查證屬實，則會遭受相當嚴厲的核處，例如英國Ofcom前身組織「獨立電視委員會」(ITC)於1994年曾對商業電視業者Granada TV的置入性行銷，處以高達五十萬英鎊的罰款(現值約台幣三千三百萬元)，只因後者在日間節目《今晨》(This Morning)裡「不當揄揚」商業產品與服務³²。

基於節目、廣告或購物應有所區隔原則，歐盟原有法令是禁止置入性行銷的³³，但由於美國對商業性置入性行銷並未特別規範，而且歐盟法令無法限制歐盟以外地區(例如美國好萊塢)製作的影視節目，因此無法規範大量流入歐盟地區的美國電影與電視節目裡出現的置入性行銷，而這種管制不對稱的現象，讓歐洲商業廣播業者面對來自美國影視產品的不公平競爭，是故，2005年7月歐盟執委會表示，既有規範已無法適用於當前傳播科技發展下的置入性行銷趨勢，因此與英國Ofcom以英國或歐洲影視產業的競爭力為訴求，著手研議鬆綁對置入性行銷的禁令，但前提是要能提出清楚的規範方式，原來的「節目廣告分離原則」，應該要轉化成為要求出現在節目中的置入性行銷等商業內容，必須要能夠被辨認得出，而使觀眾能夠區分其與一般節目內容的不同。另外，置入性行銷必須能夠同時適用電視無國界指令中第12條到第16條相關廣告內容的規範，包括不得含歧視內容、菸酒與藥品廣告受到較多管制等等³⁴。

歐盟於是在2007年5月下旬通過「影音媒體服務指令」(Audiovisual Media Services Directive)，其中最主要的修改是，新法令有條件的放寬置入式廣告標

³¹ 資料來源：歐盟網頁視聽媒體政策(EU Audiovisual and Media policies)，〔online〕：
http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/advertising/index_en.htm，最後造訪日：2009年4月25日。

³² 劉昌德、羅世宏，〈電視置入性行銷之規範〉，《中華傳播學刊》，第8期，頁48，2005年。

³³ 曹婉凌，前揭註18。

³⁴ 劉昌德、羅世宏，前揭註32，頁49。

準，並取消每天廣告時間不得超過3小時的規定。新法指出，任何節目內容中的以金錢或其他有價形式交換，從而展示產品、服務或者商標的行為，均為置入性行銷；至於以免費提供道具、獎品等形式獲取在節目中展示的行為，如果提供的價值顯著，亦會被認作置入式行銷；新聞、時事及兒童節目皆嚴格禁止置入性行銷。另以正面表列方式電影、影集、體育、娛樂等節目可置入廣告，惟該等節目之置入性行銷須符合下列要求³⁵：

- (1)不得影響節目內容與編輯排檔之自主性。
- (2)不得直接鼓勵觀眾購買產品或服務。
- (3)不得於節目中過度呈現商品(undue prominence)。
- (4)必須告知觀眾該節目中存有置入性行銷，如於節目片頭、片尾或廣告結束後，向觀眾清楚揭露訊息。
- (5)菸草產品及需醫師指示用藥之藥品不得於電視節目進行置入性行銷。

二、美國

在美國，有關電視廣告內容部份，主要由以下兩個單位主管：聯邦傳播委員會(Federal Communication Commission，以下簡稱FCC)與聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission，以下簡稱FTC)。美國電視環境遵循自由市場機制，並無「新聞廣告化」、「節目廣告化」或「置入性行銷」等廣告管理之相關法規或條文³⁶，因此並未針對置入性行銷廣告單獨進行管制，所以相關問題適用於一般電視內容與廣告的規定，只是兩者在管制的態度上有所差異：在主管媒體的FCC方面，近來已有對置入性行銷採取「強制揭露訊息」的調查與呼聲出現；至於主管廣告內容的FTC，目前仍傾向不特別管制的態度。

在廣播電視的內容方面，根據美國的1934年傳播法(Communications Act of 1934)規定，廣播電台的內容若接受任何直接或間接的金錢或其他形式之有價贊

³⁵ 曹婉凌，前揭註18。

³⁶ 陳清河等，前揭註3。

助，就必須在節目播放時說明³⁷。FCC制訂了相關規則，統稱為「賄賂條款」(payola rules)，根據此條款規定，廣播與電視業者、節目製作人、節目製作公司等，若接受任何酬勞、服務、或具有價值的任何事物，都必須將這樣的訊息，在節目中揭露，以讓閱聽人知曉，此一規則適用於所有的廣播與無線電視節目，也可以部分適用於有線電視頻道的內容³⁸。

因此由廣告主付費的置入性行銷，也可適用於此一賄賂條款規定，必須在節目當中揭露相關訊息，例如，在廣播的部分，唱片公司付費在電台節目中以各種形式強力打歌，也有類似置入性行銷的問題。置入性行銷的贊助商資訊不能只是在畫面上用「放大鏡才能看到的小字、一閃而過」，必須採用FTC在其他廣告警語規範當中的「清楚而明顯」(clear and prominent)的標準，讓觀眾瞭解他們看到的節目內容有廣告成分³⁹。

美國境內，對於當前有關置入性行銷的管制，消費者團體與勞工團體都認為嚴重不足。2003年民間團體Commercial Alert(反商業化非營利團體)積極推動置入性行銷的立法規範，建議FCC的賄賂條款已過時，必須有更嚴格的限制，才能因應當前置入性行銷的發展；另外要有夠清楚的標示，以及提示訊息出現的時間必須足夠外，只在節目最後提到廣告商的作法已明顯不足，必須在每次產品或置入性行銷於節目中出現時，就提醒觀眾。2005年FTC拒絕Commercial Alert的請求，

³⁷ 47 USC§317(Sec. 317. Announcement of payment for broadcast)(a)(1) : (a) Disclosure of person furnishing (1) All matter broadcast by any radio station for which any money, service or other valuable consideration is directly or indirectly paid, or promised to or charged or accepted by, the station so broadcasting, from any person, shall, at the time the same is so broadcast, be announced as paid for or furnished, as the case may be, by such person: Provided, That "service or other valuable consideration" shall not include any service or property furnished without charge or at a nominal charge for use on, or in connection with, a broadcast unless it is so furnished in consideration for an identification in a broadcast of any person, product, service, trademark, or brand name beyond an identification which is reasonably related to the use of such service or property on the broadcast.

³⁸ 資料來源：Federal Communication Commission. The FCC's Payola Rules. [online] : <http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/PayolaRules.html>，最後造訪日：2009年4月25日。

³⁹ Ted Hearn, *FCC's Adelstein: Probe 'payola'*, MULTICHANNEL NEWS, May 29, 2005, [online] : http://www.multichannel.com/article/81941-FCC_s_Adelstein_Probe_Payola_.php，最後造訪日：2009年7月15日。

表示現階段仍不針對置入性廣告設定特別規範，僅針對消費者所檢舉的各案進行調查。2006年，FCC籲請無線電視台在使用公關新聞帶時，應清楚標示來源⁴⁰。

另外，美國編劇工會(Writers Guild of America, WGA)聯合美國電影電視演員工會(Screen Actors Guide)，共同建議媒體業者針對置入性行銷盡快建立出一套製作準則(Code of Conduct)，其中一些原則如⁴¹：

- (1)充分與清楚的揭露：在節目的開頭，要對產品嵌入的狀況，有影像與聲音兩個部分的清楚說明，讓觀眾可以事先知道節目中有隱藏廣告。
- (2)對於兒童節目，必須有更嚴格的規範。
- (3)對於節目中置入性行銷的作法，包括編劇、演員、導演等工作者的聲音，必須要能透過集體協商來充分表達。
- (4)相關的規範必須擴大適用到有線電視頻道，因為有線電視的置入性行銷更為氾濫。

然而，在美國，與我國所謂的「節目廣告化」相類似的做法，多稱之為「資訊式廣告」(infomercial)或「付費製播之節目」(paid-programming，即所謂的購物節目)，在歐洲則即稱為「電視購物」(tele-shopping)，但因製作標示明確，不會讓閱聽眾產生有「節目」推介的可信度。

Infomercial(資訊式廣告)一詞乃是將Information commercial合二為一的縮合詞，指的是有正片節目應有長度(通常15到30分鐘)的電視廣告，呈現方式多半有如談話性節目，藉此表達出贊助者的觀點，並滿足贊助者的利益，而非單純的宣銷，好藉此淡化其廣告的色彩，此類具有廣告性質的節目多在冷門時段播出(通常在凌晨2點到6點)。

在FCC針對每小時廣告播送時間還有限制的年代，此項廣告播送時間的限制的確讓這類節目無法生存，但也因而迫使贊助者漸漸採隱藏其身分的手法，來躲避此項規定。此類廣告手法因其煽動性的呈現性質，以及有些產品在品質上有問題，因而引起消費者敦促要對贊助者與所廣告的產品詳加調查，而FTC則要求任

⁴⁰ 劉昌德、羅世宏，前揭註32，頁47-51。

⁴¹ 同前註，頁52。

何15分鐘以上的資訊式廣告必須要向觀眾揭露此為「廣告企劃」(paid-advertisement)，以及贊助者資料，特定產品或服務還必須以「清楚且明顯」的方式標示此為「廣告企劃」，另在廣告開始與結束以及訂貨方法展示之前均須有此類訊息的揭露⁴²。

關於廣告播送時間的限制，根據美國FCC，現今針對廣告播送的時間量並無任何限制，惟只有對兒童節目有所限制，其規定有線電視業者在週末每小時的兒童節目不得有超過10.5分鐘的廣告，平日則不得超過12.5分鐘⁴³。至於美國鄰居加拿大針對廣告播送時間的規範，也朝向不管制來管理，因此已逐年放寬廣告播送時間的限制。根據加拿大廣播電視暨電訊委員會(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)，放寬規定乃是為了因應電視產業環境的改變，讓業者能有額外的收入，於是黃金時段的廣告播送時間已從2007年9月起由12分鐘增為14分鐘，到了2008年9月起，則增加為每小時15分鐘，預計2009年9月起，完全取消廣告播送時間的限制⁴⁴。

三、日本

在廣告管理上，日本之法例與我國較為接近，相關修立法工程，可參考日本之情況或案例，但日本的廣電市場有別於台灣，以無線電視為主，相較之下，直播衛星及有線電視訂戶不高，影響力也不如無線電視業者，所以日本的法規，雖可作為台灣修、立法之參考，但也要考量其實際於台灣施行之適用性。相較之下，日本的廣電規管體制，重在民間自律（媒體與廣告主），其放送法的內涵與其他成文法國家相比，相對較為鬆散，且也沒有罰則，論及實際違法的處分方式，一

⁴² Jeffrey Knowles, *The Role of Advertising in the Age of Electronic Retailing*, VENABLE LLP, Oct. 01, 1996, [online] :

<http://www.venable.com/the-role-of-advertising-in-the-age-of-electronic-retailing-10-01-1996/>，最後造訪日：2009年4月27日。

⁴³ 見美法Title 47—Telecommunication, Sec. 76.225(Commercial limits in children's programs).或見FTC網頁 [online] : <http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/childtv.html>，最後造訪日：2009年4月27日。

⁴⁴ Chris Sorensen, *CRTC to Gradually Remove Cap on Number of Commercials Shown Per Hour*, THESTAR, May 27, 2007, [online] : <http://www.thestar.com/article/215335>，最後造訪日：2009年4月27日。

般來說，為警告及撤照兩種，其警告限度即已為社會所不容，而撤照則為情節十分嚴重者⁴⁵。

有關日本對於廣告內容形式之規定，與台灣的規定相似，也就是說包括商品、服務、形象三種都是廣告。日本在其放送法(廣告播送之識別法)第51條之2規定，廣播電視業者在播送收受報酬之廣告時，必須設法讓收視者得以明確分辨其為廣告，且在廣告播放時，必須明白揭示⁴⁶；換句話說，即我國《衛星廣播電視法》中「節目與廣告須明顯區分」之意。

至於其他廣告放送時間的相關規定，則由民間自律組織日本民間放送聯盟所制定，該聯盟主要係由日本電視台及其聯播業者所組成，查其規定，並無明確「節目廣告化」之相關名詞，亦即日本社會原則上容許「節目廣告化」與「置入性行銷」，但不包括新聞廣告化。據其所公佈的「放送標準」第148條對於廣告的播放時間提出明確限定，以總量管制的方式，限制其廣告發送之時間必須在每週播送時間的18%以內。在此種規定的前提之下，廣告與電視的界線就必須劃分清楚。如此一來，此種能對廣告加以識別的方式，便可同時適用於放送法第51條之2及放送標準的第93條，其相關規範如表2-1⁴⁷。

由此，日本法規並無明確規範，但在長期自律規範約束之下，業者必須明確區分節目和廣告；換句話說，日本社會原則上容許「節目廣告化」與「置入性行銷」，但不包括新聞廣告化，儘管法規規範性不強，但新聞、節目自律機制的功能卻很強大，以日本近期發生之實際案例來看，有一生活資訊節目，介紹減肥法，

⁴⁵ 趙怡、褚瑞婷，〈「修正廣告區分認定原則」之分析與建議—以日本為例〉，國家政策研究委員會，2007年5月23日，〔online〕：<http://www.npf.org.tw/post/3/2501>，最後造訪日：2009年4月26日。

⁴⁶ 日文原文：《放送法》第51條の2（広告放送の識別のための措置）一般放送事業者は、対価を得て広告放送を行う場合には、その放送を受信する者がその放送が広告放送であることを明らかに識別することができるようにしなければならない。）日本《放送法》資料來源〔online〕：<http://www.houko.com/00/01/S25/132.HTM#s4>，最後造訪日：2009年4月26日。

⁴⁷ 資料來源：日本民間放送聯盟放送基準，〔online〕：<http://uhb.jp/uhb/housou/housou.html>，放送聯盟之廣告相關規定(第十八章：廣告之時間基準，〔online〕：<http://uhb.jp/uhb/housou/03.html#18>)，最後造訪日：2009年4月26日。

偽造某效實驗認可，其後並導致消費者仿效，並造成多人身體不適及住院，引起民間自律組織及輿論的一致撻伐，砲轟該電視台，使得公權力介入⁴⁸。由此案例足見藉節目的表現形式播放此類不實商業資訊，其對消費者的危害性更甚，因此保護消費者的根本之源應在規範廣告資訊的真實與否，另從本案可見日本業界的自律力量，足可我業界自我規範經營行為之借鏡。

四、台灣

從英文「product placement」來看，就可知置入行銷其實就是「產品的置入」，所以歐美社會與學界針對置入性行銷的研究，其焦點多半都放在一般節目裡的商業性置入行銷，討論產品放在「媒體內容」裡對閱聽人產生的行銷效果，但我國討論置入行銷時，多把焦點放在新聞報導裡的商業或政治性訊息的置入效果與責任，以及政府或政黨對電視節目的「政治訊息」置入行為等，關於新聞報導中置入商業訊息，歐盟電視無國界指令第17條第4項明文規定，電視新聞與時事評論不得接受贊助，在台灣，廣播電視法施行細則第22條也規定，新聞節目內容均應客觀、公正、確實、完整，並不得具有廣告性質，也禁止了新聞節目中的商業性置入行銷行為。從此觀之，可知新聞因其本質及其影響力，所以其中若有商業性的產品置入，其違法性是幾無討論的空間，至於政治性訊息的置入，其涉及法律層面的議題又更為複雜，因此也不在本文討論範圍之列。

表2-1：日本民間放送聯盟（自律組織）之電視廣告秒數相關規定

	放送標準
(93)	廣告內容是指，含有廣告主名稱、商品、商品名稱、商標、標語、企業形態、企業內容（服務、販賣內容、設備等等）之內容。
(148)	每週播放商業廣告的時間總量，不得超過總播送時間的18%。
(149)	根據黃金時間（prime time）計算的時間量，廣告時間不得超過以下表列。其他時間區段的廣告也是按照此方式計算，但運動節目與特別儀式節目則可依照播送電視台的規定予以判別。

⁴⁸ 趙怡、褚瑞婷，前揭註45。

	<p>5分以內的節目 . . . 1分00秒 10分以內的節目 . . . 2分00秒 20分以內的節目 . . . 2分30秒 30分以內的節目 . . . 3分00秒 40分以內的節目 . . . 4分00秒 50分以內的節目 . . . 5分00秒 60分以內的節目 . . . 6分00秒</p> <p>60分以上的節目也適用以上標準</p> <p>(註)所謂的黃金時間，係指播送電視台當地之午後六點到晚上十一點之連續三各半小時。</p> <p>1.廣告時間包括聲音(詞彙、音樂、效果)、影像(技術的特殊效果)等等之表現方式。</p> <p>2.除了戲劇演出之必要以外，具有廣告效果之背景、道具、服裝、音效(對話、音樂)等等，都是商業廣告的一部份。</p>
(150)	<p>在節目中，不得使用跑馬燈作為商業廣告的用途。但是，體育節目與特別儀式節目時的跑馬燈使用規定，則由各電視台自行認定之標準為主。</p>

總的來說，目前我國針對置入行銷相關法規的規範，基本上是禁止包括商業置入性行銷等各種廣告介入節目的行為；因此，當前台灣的法規規範，不管是商業性或是政治性的置入行銷，並非無法可管，而是主管機關技術上的問題或態度上的傾向，導致不作為的結果，但若要管，也應先釐清置入性行銷所涵蓋的類型，而非概括均以置入性行銷論⁴⁹。

在我國所謂的節目廣告化做法，類似美國的「資訊式廣告」或「付費製播之節目」或歐洲的「電視購物」節目，但在歐美因該種表現手法製作標示明確，不會讓閱聽眾產生有「節目」推介的可信度，所以幾無禁止之規定，然我國頻道業者多因要規避廣告時間播送時間的限制，不浪費其他正常廣告的時間，因此多半不在節目中進行直接產品銷售這部分行為，也未標示其為某廠商贊助提供，而是讓緊接節目後的廣告來擔任此項促銷任務，所以不會被計入廣告播送時間，因而讓閱聽眾誤以該廣告產品有經「節目」推介之保證。因此，目前充斥於電視頻道中「節目廣告化」的廣告手法，我國則會以法律限制甚或禁止此種行銷手法節目廣告化，其目的在於保護閱聽人的閱聽權益(節目完整性)與消費者的消費權益，

⁴⁹ 劉昌德、羅世宏，前揭註32，頁53。

防止誤導其做出不當的消費抉擇。但我國的規範模式就不同與歐美國家，歐美多半只管理廣告訊息的標示與其真實性，而此即足以保護閱聽人的閱聽權益與消費權益。

若從我國現行針對節目廣告化的規範來看置入行銷，首先，置入性行銷雖然形式上不是廣告，但是其內容在法令解釋上其實就是廣告的一種，而廣播電視法第2條的定義，「節目」是指「廣播與電視電台播放有主題與系統之聲音或影像，內容不涉及廣告者」，「廣告」則是指「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2條也有同樣的定義規定；因此，國內目前普遍可見於無線電視與有線電視的置入性行銷，其實都是廣告的一種。其次，依據我國通傳會或法院的解釋，電視上所有型態的置入性行銷，在操作上都有違法之虞，都可依前述針對節目廣告化來開罰，亦即在廣電三法的規範中，節目與廣告的明確區隔，也就是節目當中不應該出現包括置入性行銷的廣告內容，是相當清楚的。

在新聞局公佈的「節目廣告化或廣告節目化認定原則」，有16種節目廣告化的判別標準，其中有四種情形說明現在一般常見的置入性行銷手法，如下：

第3項：節目主持人、主講人或來賓所拍攝之廣告與節目內容有關聯性者，或雖無關聯性但未以其他廣告前後區隔播送者。

第4項：節目中為促銷、宣傳目的，提及商品、風景區、遊樂區或營利場所名稱者。

第6項：刻意將節目中獎品或贈品之廠牌名稱、提供者名稱、電話、廣告宣傳詞標示或以特寫畫面呈現者。

第15項：節目中有推介特定商品之使用方式、效果，不論有無提及該商品名稱者。

以上四種情形，包括戲劇中的畫面置入、台詞置入、與戲劇情節置入等作法，在此一辦法的解釋當中，皆可認定為節目廣告化，而受到明確禁止；然而，如同前面所討論過的，不管是置入性行銷或是節目廣告化，都只因現行法有規定而該罰，此項裁罰在法律文義解釋與條文運用上，是否有過度擴張而有違法律保留之原則，或其規範有違比例原則或手段與目的間是否具有必要合理性等等，仍都是待檢驗的議題。

第四節 小結

我國現行針對節目廣告化的規範，在法院訴訟時，受罰者經常提出該裁罰有侵害商業言論自由、法源不明等疑慮，而該規範所保護的節目完整性之法益，乃是以傳統的媒體經營方式作為規管依據；然而，傳媒科技發展日新月異，創新的媒體環境也改變了媒體內容與閱聽眾間關係，將來數位化普及之後，市場之主客觀條件可能大幅改變（如推行分級付費制度後，消費者或許不願付費收看廣告，而將使得廣告製作呈現的手法大幅改變），又基於媒體發展背景、基本屬性以及所擔負的社會責任的不同，政府在無線電視、有線電視或衛星電視之相關廣告規範上，標準應有所不同；據此，在有線電視環境下的節目與廣告，其間的關係是否仍適用此套法規來規範，以及廣告是否仍被視為是必要之惡而須限制其時間，應有檢討的空間。

再者，觀看國外的規範，幾無針對所謂的「節目廣告化」進行規範，只有針對與節目廣告化形式類似的置入行銷進行規範，但也非採取禁止模式，亦無對廣告秒數的限制，而只是要求在節目中出現的商業資訊，須明顯標示其為廣告或贊助廠商之名等資訊，保護閱聽人能在正確的資訊解讀模式下進行資訊的解讀，以不致有誤導之虞，如此不僅能保障閱聽權益亦能保護消費權益，且廣電業者也能有更多的營收管道，以維持其正常的經營，因此不妨順應市場自由機制，以業者自律為基本原則，而法律只需用來保護消費者的權益免於受到不實資訊、誤導等侵害就已足以。

至於置入性行銷，歐美與我國對其定義有相當不同之處，在我國，其定義與節目廣告化類似，因此若要對其進行規範，必須先釐清其定義。現今影音傳媒產業在應用歐美定義下的置入性行銷，廣泛且創意十足，其兼具商業、娛樂及服務等不同的功能，而閱聽眾也多能在有警覺心之下接受這樣的產品暴露方式，不管是哪一類的置入性行銷，除了新聞報導因有其嚴肅性及真實性，以及兒童節目因其觀眾多為心智尚未發展成熟的兒童，因此須對兒童節目與新聞報導有較嚴格的禁止置入性行銷外，其他的節目應可酌量放寬，也毋需以「節目廣告化」規範，一切歸於公平交易法之類法規來規範其是否真實、無引人錯誤之虞即足以，以活絡經濟，並活潑節目內涵與創意，讓閱聽人的閱聽選擇更為豐富。