

調 查 報 告

壹、案由：邇來，我國各級政府花費公帑於媒體從事置入性行銷或首長個人形象宣傳，屢見不鮮，此舉有無涉及不法？復媒體刊播大量中國大陸各機關涉置入性行銷之內容，相關權責單位是否依規定有效管理？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

我國各級政府花費公帑，於媒體從事置入性行銷，又臺灣平面媒體以「專輯」新聞方式刊播大量中國大陸各地風情、文化、旅遊、經貿……等內容，規避相關法令，實則置入性行銷等情，案經本院函詢、約詢行政院新聞局（下稱新聞局）、國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）、行政院大陸委員會（下稱陸委會）、行政院主計處（下稱主計處）等機關，並諮詢學者、專家，分述調查意見如下：

一、中央政府部會及各縣市政府肆無忌憚從事新聞置入性行銷，嚴重扭曲傳播倫理，阻礙國家進步，主管機關或者置若罔聞，或者管理不力，洵有違失。

（一）在威權時代，新聞受到政治力的操控及法令的枷鎖，難有自由空間，嗣後西風東漸，威權政治式微，民主政治興起，新聞自由之呼聲，如排山倒海而來。解禁後，現在新聞是自由了，但是部分新聞卻被置入性行銷，淪為商品買賣，而政府怠惰查處，只推說無法可管。

（二）中央政府部會及各縣政市政府以公務預算，從事新聞置入性行銷之情形舉例如下：

1、96年間行政院執行「強化政策宣導」、「整體施政傳播」專案，規劃動支經費7,200萬元，續再投

入 1 億 5,350 萬元，並以置入性行銷方式執行，有違預算法第 62 條前段「各機關間之經費不得互相流用」之規定，業經本院 99 年 2 月 10 日糾正行政院及新聞局在案。

- 2、又行政院客家委員會於 98 年 10 月 22 日、23 日，以新聞報導形式，於報紙刊登全版內容，訪問行政院客家委員會主任委員黃玉振陳述客家基本法，並配有黃玉振主任委員照片，但版面上未標示其為政府出資購買。事後黃玉振主任委員承認給了○○○報 40 萬元、○○○報 60 萬元。
- 3、復 99 年 3 月間，○○市政府準備在新聞中進行置入性行銷，行銷標案不僅限制新聞時段，亦要求收視率在 1.5% 以上，並且要求事先審查新聞內容。

(三)中央及地方政府涉及置入性行銷，散見各報章媒體，其方式：有載明「本報記者○○○」報導或無載明何人報導，均以「新聞」形態呈現，讀者很難辨別，何者是新聞，何者是被置入性行銷，買賣雙方付款之金額甚多。涉及置入性行銷情形舉例如下：

- 1、○○○雜誌（99 年 10 月 21 日-27 日）以「企劃部製作」：競選白皮書言明，執政後立即推動八項廉政革新，成立廉政署，○政府落實政策。
- 2、○○○報 99 年 9 月 30 日社會綜合 A12 版：「○縣社會福利績效，連續獲特優肯定，首創新希望關懷中心、兒童健康發展中心、圓夢計畫、建構不同對象照顧體系。」無載明何人報導，以「新聞」形態呈現，未揭示為廣告，亦未揭露出資者，配上某縣長的肖像相片二張。
- 3、○○報 99 年 10 月 24 日綜合 A12 版：「○○○印度招商行銷○○」，亦無載明何人報導，以「新

聞」形態呈現，未揭示為廣告，亦未揭露出資者，配上某縣長的肖像相片一張。

- (四)另政府之政策、政令廣告，據本院諮詢學者、專家具見，認為如有揭示出資者，尚在容許範圍，惟政府如以公務預算買廣告，置入施政政績，實則行銷首長個人形像，應在禁止範圍，而究係政策，抑或政績，存有模糊空間，不易區分，政府亦放任不予查處。
- (五)本院於 99 年 9 月 17 日約詢新聞局，該局稱：基於尊重新聞自由之立場，宜由道德層面來推動，以媒體自律，主動拒絕政府對新聞置入性行銷，該局則將適時與平面媒體溝通，籲請遵守新聞專業倫理，加強自律。該局復認為不宜制定專法管制政治廣告或置入性行銷。
- (六)本院於 99 年 9 月 17 日約詢通傳會，該會稱：現行廣電三法並未針對首長以公帑進行置入性行銷特別規範，該會已於 98 年 12 月送行政院審查之衛星廣播電視法修正草案中明文禁止新聞報導與兒童節目為置入性行銷，在草案未通過前，該會已籲請各新聞臺之新聞節目，如有接受委託、贊助或任何對價之情形，應於報導同時明白標示或告知，以維護新聞公信力及公益性之尊重。
- (七)另新聞公害防治基金會 99 年 11 月 2 日發表該會對台灣主要報紙觀察報告指出：該會統計今(99)年 1-9 月主要報紙新聞置入性行銷(指未註明「專輯」、「廣編」或以新聞編寫方式處理者，乃至於變相的中國大陸廣告。餘如註明或座談會、論壇之類並未計入)總計高達 245 則，已超過去年全年 165 則，創下新高紀錄。
- (八)行政院及新聞局前經本院糾正，以公務預算從事置

入性行銷，本院約詢時該局仍稱，無法可管，屬於媒體新聞自由，要媒體自律云云，惟媒體因利益，顯然未能自律，置入性行銷嚴重扭曲傳播倫理，阻礙國家進步，而行政院置若罔聞，下屬管理不力，洵有違失。

二、中國大陸各機關在台灣刊播廣告之管理制度形同虛設；又各平面媒體規避相關法令，涉及以「新聞」方式置入性行銷，刊登大陸地區之「專輯」、「特刊」，實則為變相「廣告」，未見處理，陸委會亦有怠失。

(一)「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 34 條第 1 項規定：「依本條例許可之大陸地區物品、勞務、服務或其他事項，得在臺灣地區從事廣告之播映、刊登或其他促銷推廣活動。」第 2 項規定：「前項廣告活動內容，不得有下列情形：一、為中共從事具有任何政治性目的之宣傳。二、違背現行大陸政策或政府法令。三、妨害公共秩序或善良風俗。」第 3 項規定：「第一項廣告活動及前項廣告活動內容，由各有關機關認定處理，如有疑義，得由行政院大陸委員會會同相關機關及學者專家組成審議委員會審議決定。」又「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：「下列事項，不得在臺灣地區從事廣告活動：一、招攬臺灣地區人民、法人、團體或其他機構於大陸地區投資。二、不動產開發及交易。三、婚姻媒合。四、專門職業服務，依法令有限制廣告活動者。五、未經許可之大陸地區物品、勞務、服務或其他事項；已許可嗣後經撤銷或廢止許可者，亦同。」第 7 條規定：「廣告活動內容，不得有下列情形：一、為中共從事具有任何政治性目的之宣傳。二、違背現行大陸政策或政府法令。三、妨害公共秩

序或善良風俗。」

(二)目前實務上，對於違反上開規定的廣告，由陸委會函請主管機關查處或各主管機關自行查處，其中以違反不動產投資、招商、婚姻媒合等類型為多。惟近來大陸廣告化明為暗，規避上開法令，又中國大陸各機關購買臺灣新聞的版面，行銷省市，並配合首長來臺行銷，塑造為親民及愛民的形象，涉及置入性行銷。

(三)中國大陸各地區的首長或副首長來臺訪問，臺灣部分媒體配合以「新聞」方式，進行報導該省或該市現況，實則涉及置入性行銷。涉及置入性行銷的情形舉例如下：

- 1、○○○報 99 年 9 月 17 日陝西省專輯 A24 版：「陝西 吃喝玩樂 旅遊大省」、「鼓藝奇技驚人 飽嘗特色美食」、「塞上風光迷人 流連溫泉之鄉」、「千年古蹟 稀世珍寶 舉世獨有」。○○○/專題報導，以「新聞」形態呈現，涉及置入性行銷於新聞中。
- 2、○○○報 99 年 9 月 13 日西安市專輯 A14 版：「西安 將建成國際化大都市 一座有著三千年歷史的世界文化名城」、「科技實力超強 經貿『錢』力無窮」、「打造綠色新西安 生態環保一級棒」、「西安碑林、兵馬俑等古蹟多 遊客最愛」○○○/專題報導，亦以「新聞」形態呈現，涉及置入性行銷於新聞中。
- 3、○○○報 99 年 8 月 3 日湖南省系列報導—專輯 AA3 版：「魚米之鄉 豬糧天下第一」、「雜交水稻之父 成功增產 20%」、「湖南雜交水稻中心 農業外交尖兵」、「湘台農業論壇 將登場」。又○○○報 99 年 8 月 8 日湖南省系列報導—專輯 A12 版：「錦綉瀟湘湖南快樂行」、「八大精品旅遊路線 遍

覽三湘四水明媚風光與名勝古蹟」配合中國大陸湖南省委副書記梅克保率領的考察團來臺，以「新聞」形態呈現，涉及置入性行銷於新聞中。

(四)本院掌握中國大陸與臺灣媒體○○○系列報導之合約書，條文載明雙方「付款方式，以匯款方式支付」，足證有對價關係，以金錢購買新聞，涉及置入性行銷。

(五)新聞自由的可貴，是新聞的內容可以自由的採訪、編輯，但明為新聞型態，暗則行銷，新聞淪為金錢買賣的商品，自非新聞局以新聞自由、無法可管等理由而得卸責，陸委會亦不能放任而怠處。為求兩岸和平發展正常進行以及確保中華民國主權獨立完整，陸委會及新聞局對於中國大陸在台灣從事新聞置入性行銷的變相廣告，應確實檢討現行法制，以期完備。

三、行政院未能督導相關單位，積極建立管理廣告及新聞置入性行銷之法制，難謂善盡權責。

(一)「政府機關的政令宣導，不得以擴張政府機關權力，或是以讚揚政府機關為目的，亦不得為特定政黨或候選人作宣導；另外除非政府於節目中有揭露其為節目贊助者或訊息提供者，否則政府不得採取隱性宣傳手法」此為國際民主國家之共識。美國「綜合撥款法」甚至於明訂法條作為執行依據。

為免公務預算遭首長洵私用以採購「首長個人政績廣告」、「首長個人形象廣告」以塑造個人形象，或藉由指定版面、時段等方式於新聞或節目中進行「政令宣導、政策說明、施政政績」之行銷，實則變相廣告。我國「預算法」宜參酌外國之立法例，適度加以規範；或修訂「政府採購法」，明定各政

府機關禁止以公帑採購以隱性行銷上述特定個人、事務為目的之廣告。

政府目前無訂定「廣告法」，相關規範廣告之法令雜亂無章；復台灣媒體規避「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」及「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」等規定，以「專輯」、「採訪」進行新聞置入性行銷，實則為變相「廣告」，職是之故，廣告規範之整合與完整法制之訂定，已屬刻不容緩。

- (二)我國各級政府及中國大陸政府，以各種型態，無孔不入於臺灣媒體中進行新聞置入性行銷，已嚴重侵害民眾對媒體的信賴與新聞應獨立自主的專業。而「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」已為朝野之共識，然而實際情況卻每況愈下，行政院允宜從速建立管理廣告及新聞置入性行銷之法制，以保全媒體傳播正面功能進而維護民主政治健全發展的根基。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三，函請行政院改進見復。
- 二、調查意見二，糾正行政院大陸委員會。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會、內政及少數民族委員會、交通及採購委員會、財政及經濟委員會等聯席會議處理。