

第五章 結論與建議

第一節 沒有廣告就沒有商業媒體

「沒有廣告就沒有媒體」，在過去非付費的媒體時代，是絕對成立的一種關係，即便現今，雖可用收費分級制度排除廣告的收視，或像靠政府編列預算或民間捐款的公共廣電媒體，可不靠廣告支柱外，多半媒體仍不得不靠廣告維生，因此媒體內容、廣告與閱聽眾之間的關係，仍是媒體生存與否的關鍵，而媒體、廣告廠商與閱聽眾之間的關係，相當微妙，不同於一般商品市場裡的買賣關係，因為媒體內容是媒體販賣的產品，用以換取閱聽眾的閱聽時間，廠商則付出廣告費來向媒體購買閱聽人的閱聽時間，閱聽眾則付出「閱聽時間」來換取媒體內容，於是媒體、廠商和閱聽眾各是買家，媒體內容、廣告與閱聽時間則既是產品、亦是買家為購買產品所付出的對價。

在這買賣關係裡，就因多了閱聽人，使得廣告與媒體間的關係更為複雜，閱聽人也在媒體與廣告的長期教育下，變得更加「耳聰目明」，深知廣告背後的行銷遊戲，再加上遙控器與錄放設備的精進，讓閱聽人能愈加容易「刪」掉廣告時間，在此狀況下，於是讓行銷人不得不絞盡腦汁在媒體上玩各種不同的行銷遊戲，好把廣告藏於無形之中，讓閱聽人在卸除對廣告的警戒心之下，進行資訊的接收，於是各種標新立異、出奇制勝的廣告片、節目廣告化、廣告節目化或是置入性行銷等於焉而生，好讓閱聽人用觀賞節目的解碼模式來進行廣告資訊的接收，以提高資訊的可信度與偏好度。

另一方面，由於法律的鬆綁和科技的進步，讓有線電視頻道在短時間內大量的加入商業媒體市場，多頻道爭食未能隨頻道增多而擴大的廣告市場，造成惡性市場競爭，加上廣告業者一味迷信收視(聽)率的意義，相信收視率，讓頻道業者無意花心思製作多元化的媒體內容，只是複製高收視(聽)率的節目類型，或是在此惡性競爭下，為了取悅廣告商，讓廣告商的影響力插足於節目製作，於是節目廣告化成了頻道業者的求生術之一。

此類節目能為頻道帶來額外廣告收益，但製作品質卻多半粗糙，更糟糕的是常誇大不實，或以名人推薦或證言方式不實推介商品訊息，因而損及消費者權益；此種節目廣告化的做法引起主管單位的注意，為了管理此種亂象，乃援引有線廣播電視法第42條第1項，明定系統經營者所播送的節目，應維持完整性，並與廣告區分，以此杜絕節目廣告化。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項廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一。

至於判定有線/衛星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的節目廣告化或廣告節目化認定原則來處理，細看這十六項認定原則，尤其加上第16項概括性的認定，幾乎是完全杜絕廠商可能在節目中出現的機會，似乎只有當一個默默出錢、不需任何回饋的「慈善廠商」，才不會受到法規的處罰，但深究廠商與節目的關係，打從商營廣電媒體出現起，廠商本就是節目的衣食父母，只不過，以往，廠商都只是單純的以廣告方式出現在廣告時間裡，但隨著行銷手法的演進，加上行銷人員對此行銷手法效果的強力推薦，因而讓商業資訊入主節目的程度也愈來愈深，媒體生態的變化、節目與廣告間的閱聽需求界線愈來愈模糊，該套法規保障節目的完整性，到底是否是閱聽人真正需要被保護的權益？

第二節 節目廣告化規範之違憲審查

商業市場，一如我們社會和文化生活中的其他領域，也是一個孕育觀念和資訊的論壇，有些觀念和資訊是重要的，有些則價值低微，但一般通則是，該資訊價值的高低應由表意者和受意者來評估，而非政府；因此，即使一項溝通僅在提出商業交易的要約，也是有權受憲法的保護，應由意見市場去決定其供需關係；然因商業言論背後總有巨大商業力量在支撐，受意者在接受資訊這端則相對處於弱勢，因此商業言論即使受到憲法的保護，也始終是有限度的保護，廣告則是此類商業言論的核心代表。

然而，觀看最高行政法院在針對節目廣告化等相關案件時所做的論述，多不脫「法有規定」、「依法有據」的論理模式，但是，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？根據本論文第三章所作的結論，來看本論文所研究的對象——所謂的「節目廣告化」或是廣告化節目，其本身實質上就是一種商業訊息的傳播方式，而該商業訊息的傳播模式受到法律規範得當與否的問題，本論文建議可採用*Central Hudson*案所建立的「*Central Hudson*四階段檢驗」作為基本審查原則，並輔以是否符合社會環境現實需求的討論，進行違憲審查。

根據*Central Hudson*一案的判決，政府的規制只有在可直接促成重大政府利益的達成，且該廣告規制未逾越為增進政府利益所必要之規範程度，就可對合法且無虛偽不實、引人錯誤之虞之廣告進行規範，亦即聯邦最高法院認為，若要對真實無引人錯誤的商業性言論（廣告）進行限制，只要符合公益及比例原則，即採取限制最小的方法，即屬合憲。*Central Hudson*案所建立的四階段分析，針對商業性言論規制的違憲審查基準如下：

1. 其內容是否合法且無虛偽不實、引人錯誤之虞者；
2. 因廣告規制所生的政府利益是否重大；

在以上二項前提皆為肯定的情況下，再進入如下第三、第四階段分析：

3. 該當廣告規制可以直接促成政府利益的達成；
4. 廣告規制未逾越為增進政府利益所必要之規範程度¹⁸⁷。

如同於第三章結論中所言，本文欲藉美國聯邦最高法院在處理言論自由的案件時，所採用的「雙軌理論」來決定該四階段原則究應朝向嚴格或寬鬆方向來執行，因此，將該相關規範分成兩類進行審查：

¹⁸⁷ *Id.* at 566.

一是針對保護節目完整性的規範，如衛星廣播電視法第19條第1項「節目應維持完整性，並與廣告區分」的規定，此規定可能限制了編輯的權能，若是，則是對傳播內容的一種限制，於是將此規範可歸類成「針對言論內容」的規制。

另一種則是針對廣告秒數的規範，如同法第23條對廣告時間有不得超過每一節目播送總時間六分之一的規定，而此廣告秒數的規範在其形式上則可歸類成「針對非言論內容」的規制，而對於針對言論內容規制的審查標準應比非針對言論內容的審查標準要來得嚴格。

第一款 「節目應維持完整性，並與廣告區分」之審查

針對「節目應維持完整性，並與廣告區分」此類對內容限制的規範，本論文建議採用較嚴格的「*Central Hudson*四階段檢驗」，又此乃屬商業言論，在針對「言論內容規制」的違憲審查中，根據雙階理論，乃屬「低價值言論」，美國聯邦最高法院針對此的審查標準是，如果該言論會引起特別的商業性傷害，如虛偽不實或引人錯誤的廣告，或是以非法交易為目的之廣告，政府得對之予以限制；至於內容真實、無引人錯誤之虞且為合法交易的廣告，政府若要對之加以限制，只有在該限制能直接增進具有實質的利益，且其選擇的手段，也未逾越為達成增進該利益所必要的程度時，該限制方屬合憲。

因此，在第一階段的審查，該規範禁止所有以節目形式播出的廣告，不問其內容是否合法、且無虛偽不實、引人錯誤之虞，皆不得以節目形式製作播出。然而，廣告是自由經濟的重要推手，且創意是該種言論表達方式的精髓，若訊息無誇大不實、誤導之虞，或無違公序良俗，當給予其最大的自由表現空間，惟以節目方式處理廣告商業資訊，恐會誤導閱聽眾採取「觀賞節目」的解碼模式，而影響其對商業資訊的判斷，因此，規範此類商業資訊的傳播，應以防此類錯誤發生為要，因此若有明顯標示其為廣告企劃(如標示贊助廠商)的節目，讓閱聽眾能在無誤導情況下解讀該商業資訊，就如平面媒體雜誌製作類似專題報導的廣告企劃，只要在文章刊登處標示「廣告企劃」，就可免有「新聞廣告化」之嫌，因此似無全部禁止之必要。

再從最高行政法院判決來看，節目廣告化因損害閱聽眾觀賞完整節目的閱聽權益而受罰，於是，閱聽完整的節目乃是此類規範要保護的利益；從立法理由觀之，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，而「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；然究其實，此規範原應用於管制一般所謂的「蓋台」現象，亦即有線電視系統經營者用自己的地方廣告「吃掉」頻道業者正常的節目或其所屬的廣告時間，因此為防止系統經營者為求增加廣告收入，任意插播廣告，而發生節目不完整的情形，侵害消費者權益，於是公權力被迫介入，使系統經營者應負起該項法律責任，而非用於管制粗糙不實的節目廣告化現象。

然而，觀看相關各案的判決書，均未言明為何保護節目完整性於今日仍為一重要法益，而須以法律維持節目的單純，如台北高等行政法院96年度訴字第01390號判決書：「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，不管從法院判決或是立法理由觀察，該「節目應維持完整性，並與廣告區分」的廣告規制其所生的政府利益，在於保護「完整節目之閱聽權益」，此利益是否重大，因時空變遷應有不同認定，不能數十年皆等同認之。在過往媒體數量受到嚴格管控時代，閱聽眾選擇不多，媒體對於內容處於強勢操控地位，以法律保障閱聽眾基本收視權利—收視完整的節目，實屬合理之舉，但今日，科技進步與法律鬆綁已讓媒體種類和數量激增，打破了電視頻道的稀有性，促使媒體朝分眾多元發展，於是發展出包羅萬象的媒體內容，以滿足各種不同閱聽族群的需求。在此，閱聽市場亦如一般商品市場，也從供應面主導轉向為需求面主導，收視率決定媒體內容的提供，閱聽眾閱聽選擇自主性大為提高，加上有各式錄影設備與遙控器，讓閱聽眾可以選擇何時觀看、刪減不需要的內容，於是用法律強制管制節目與廣告之間的表現方式，保護所謂的節目完整性，其重要性與必要性已不如過往重大。

從節目與廣告的關係來看，誠如本論文於第四章的論述，媒體內容的多元化、閱聽眾生活型態的改變、「宅經濟」的興起等等，讓閱聽需求有了大不同於以往的改變；購物頻道與網路購物的興盛，讓閱聽行為與消費行為結合為一；凡此種種，均讓節目與廣告之間的界線愈形模糊，而可同歸為媒體內容的一部分，因此，在「節目應維持完整性，並與廣告區分」的規範下，難不要問購物頻道的「購物節目」，究竟是節目、還是廣告？為何同在有線電視的大環境下，購物頻道就可堂而皇之的以節目形式銷售產品，且是合法行為，然而在其他頻道就不可以製作相同的節目？若其他一般節目中多了此類資訊或表現形式，就會破壞節目完整性？

若要回答此問題，就必先要釐清何謂節目完整性，這可就要回到源頭，重新定義何謂節目、何謂廣告，而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？為何商業消費資訊就會破壞節目完整性？在現今媒體種類和媒體內容都極度多元化的社會裡，這可是一個見仁見智的問題，並無一定公式可茲套用。觀賞節目與廣告或是購物節目，其間最大差異應該在於閱聽者在觀賞廣告或購物頻道節目時，明確知道此為「商業訊息」，於是能在正確的解碼模式下，解讀該資訊，不會賦予其如有節目推介的過高可信度，因此，非購物頻道者提供類似相關節目，或以廣告化手法包裝節目，法律應規範其不得讓閱聽者受到誤導，須有「明顯而清楚」的標示其內容乃經過廠商企劃編排，而非以禁止方式，剝奪其在非購物頻道上觀賞此類節目的權益，所以只要規定其須有明顯標示為「廣告企劃」的節目，即可避免此種侵害。

再從傳播與消費層面來看，創意讓廣告成了多采多姿、引人入勝的應用藝術，而新興媒體的出現與互動科技讓廣告的商業表現多了更多空間，廣告不只是供養節目的贊助者，它自身也因其表現形式的豐富有趣，而常被閱聽人視為閱聽內容的一部分，因此在有線/衛星電視的媒體環境下，當節目與廣告的界線愈來愈模糊，閱聽眾將廣告視為媒體內容的一部分，因此節目是否完整，廣告融入節目或是以節目的形式表現，並無害及閱聽眾的閱聽權益，此時只有供需的問題，所以它與節目之間的關係不該由法律來規範孰輕孰重，應當交由閱聽市場中的消費者去決定節目與廣告之間的比重，由閱聽人的閱聽需求去決定何種時段節目與廣告的比例，惟在此閱聽行為與消費行為結合的情況下，法律管制節目廣告化的

媒體內容，其規範精神應側重在消費者權益的保護，亦即應以讓消費者獲得真實無誤導之虞的資訊為要。

綜上，套用美國聯邦最高法院大法官Olivew W. Holmes的自由市場(the free marketplace of ideas)概念¹⁸⁸來看，在這些管制措施下，人民可能無法藉由觀念、意見的自由交換、交易，來追求真理。因為一方面政府已強制的限制或懲罰了某些言論的進入市場，減少了意見市場中的言論種類與數量；另一方面，由於法令的不明確，人民在畏懼受罰的情形下會自我檢查、自我設限(self-censorship)，於是造成了更進一步的「寒蟬效果」，對於觀念的自由交換傷害很大¹⁸⁹。

因此，當在界定廣電事業活動的法律性質時，最重要的考慮之一乃是相關法律領域內所追求的立法目的，貫徹任何一個法律領域內的目標，因而犧牲另一個法律領域內的價值，都將會引發憲法秩序上的疑義；且若是全然壓抑某種商業言論，只為確保與保護消費者無關的法規，則必須接受「特別關注」的審查，除非言論本身在某方面有其自身的瑕疵，或因其欺瞞或涉及非法活動，否則如此全面性的禁令就不該獲准¹⁹⁰。因此，制定廣電各類法規時的最高指導原則之一——頻道稀有性，都已被打破，有線/衛星電視頻道的經營毋庸服膺在傳統的公共利益精神下，公共利益的內涵朝向多元化發展，但現行法仍保有在舊原則下所制定的規範，禁止有線/衛星電視頻道用「節目廣告化」的方式呈現商業資訊，此一禁令就該在多元化的精神下重新檢視。

另一方面，節目完整性的定義也因媒體內容多元化有所改變，廣告與節目皆為媒體內容的一部分，在其無損公序良俗或不實誇大的情況下，以法律限制其呈現的方式，等同限制媒體的表現自由與商業言論的表達自由，而規範節目廣告化所產生的政府利益，與限制媒體表現自由及商業言論自由，兩相比較，如上述，前者利益在今日已非重大利益，無保護之必要，因此，在此第二階段「因廣告規制所生的政府利益是否重大」的審查，得出的結果為否，其所保護的利益不具重

¹⁸⁸ GEOFFREY STONE et al., CONSTITUTIONAL LAW 1128-29 (2nd ed. 1991); LAURENCE TRIBE, AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW 1033-37 (2nd ed. 1988). 轉引自廖元豪，前揭註4，頁101。

¹⁸⁹ 廖元豪，前揭註4，頁101。

¹⁹⁰ 517 U.S. 495-500 (1996)。

大性，本規制的違憲審查毋庸進行至「*Central Hudson*四階段檢驗」的第三、四階段之審查，即可宣告其違背憲法保護商業言論自由的精神。

第二款 廣告秒數限制之審查

呈上針對保護節目完整性規制之相關評述，以節目廣告化的形式來傳播商業資訊，若有違法考量，乃在於其會誤導閱聽眾解讀資訊的模式，因此，是否只要標示清楚，讓閱聽眾明白接受其訊息係屬「節目」或「廣告」，即無違法可言？即便如此，主管機關仍能以衛星廣播電視法第23條對廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一的規定，以廣告超秒為由裁罰，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，而廣電業者為了擴大營收之池，就必須逃脫廣告超秒的規範，用盡辦法將廣告包裝成「非廣告」的形式，讓主管單位無法將其計入廣告時間，於是即使有須明顯標示其為廣告的規定，仍會落入現今節目廣告化氾濫的惡性循環中，無法讓視聽眾免於節目廣告化所造成的誤導。

針對廣告秒數不得超過每一節目播送總時間六分之一規定的審查，可將該規範歸類成「針對非言論內容」的規制，而此非針對內容的規範之違憲審查，建議採用較寬鬆的「*Central Hudson*四階段檢驗」，亦即可採中度審查標準，美國法院在處理與言論自由有關的案件時，若涉及非針對言論內容的規制之審查，或是對言論的時間、地點以及方式的審查，多採用此種審查標準；法院在採此種審查標準時，首先會先審查政府所追求的目的是否具有「實質重要」的政府利益，其次則審查其所採用的手段是否與達成該目的具有「實質關聯性」，若有，即為憲法所允許。

關於此類針對廣告播送時間規範所保護的法益，乃是要保護付費收視的消費權益，從過去到現在，此廣告播送時間從節目播送時間的十分之一提高到六分之一，其修法考量乃基於舊法規定過嚴、各國趨勢以及民眾收視習慣，以求經營者與閱聽人權益之均衡，以及華語節目發行全球的經濟商機，提升亞太媒體中心的競爭力。從過去修法的立法說明中，可知規範廣告播送時間的利益乃是要保護消費者付費後的消費權益，而此利益是否仍具有實質重要性，可如同修法說明中所

言，可從舊法規定是否過嚴、各國趨勢如何以及民眾收視習慣的變遷再次重新檢視是否有規範之必要。

首先，現行法是否規範過嚴，端視與何種標準或從何種角度進行比較，若從廣電媒體經營層面來看，近幾年，台灣廣電媒體生態急遽變化，頻道數激增，讓此種媒體從大眾進入分眾、小眾世代，頻道依其各個市場定位來決定其媒體內容方向，但是收視率在此卻成了媒體內容與頻道營收多寡的決定指標，頻道在粥少僧多的競爭環境中，眾多頻道的收視率常以掛零長黑過日，致其能賣出的廣告播送時間，也因收視率不佳，無法賣得好價錢以支付經營所需之成本，因此為了擴大廣告營收，業者就須先規避廣告播送時間的限制，頻道業者只好販賣節目時間給廠商，配合廠商需求，製作廣告化節目，而此現象則明顯反映出現行法所規定的廣告播送時間，已不敷業者所需。

限制廣告播送時間與合理經營之間的關係，似只是在避免頻道業者為了廣告營收而犧牲節目時間，造成惡性的競爭，但在收視率當道的現今媒體環境裡，此番顧慮似乎多餘，因為閱聽者的收視行為決定收視率，同時也等同決定了頻道業者的廣告價格，如果收視率高的節目，頻道業者不會為了超賣廣告時間、惹惱閱聽眾，然後犧牲了收視率，頻道業者到可調高其單位時間的廣告價格，就如美國每年超級盃轉播的廣告時間，秒秒如金，例如2009年30秒的廣告就要價美金三百萬；反之，若在市场上處於弱勢的頻道業者，廣告播送時間的限制反箝制其生存的空間，若無廣告播送時間的限制，則可廉價多賣些廣告播送時間，然後集中資力製作少而優的節目，用不同的廣告播送時間比例與安排，例如集中深夜時段播送廣告節目，增加營收，反可在強勢頻道中掙得一席生存之地。

廣告播送時間的限制不僅讓在經營方面處於弱勢的頻道生存加倍艱難，讓在收視率當道的媒體市場，強者恆強、弱者恆弱，若再拿廣電媒體與其他類媒體比較，廣電媒體成立初期即須投入巨額的經營資本，再加上系統業者向越來越多的新頻道收取高額上架費，讓廣告營收不穩定的新頻道財務更是雪上加霜，常無力經營優質節目，而與平面媒體相較，廣電媒體製作媒體內容的成本遠高於其他媒體，但在廣告的每日時間總量還須受到法律的規範，平面媒體只須標示「廣告企劃製作」，便無廣告量的限制。據上看來，不管是電視頻道市場同業間的競爭，或是不同媒體間的競爭，限制廣告播送時間似乎反會造成不合理的競爭，不如將

廣告播送時間與價格交給自由市場機制，由市場決定一個頻道如何在廣告營收與閱聽者的喜好間找到平衡點，也不會讓頻道業者處心積慮的將廣告遁形於節目之中，反讓閱聽者在解讀資訊時有被誤導之虞。

再從新法草案亦可窺知現行法有規範過嚴之虞，雖通訊「傳播管理法草案」已因其複雜度過高而擱置，但從其第155條規定的修正，可窺見主管單位對此種類規制似已採鬆綁之態勢，而替所謂的節目廣告化或廣告化節目打開一條生路，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，但本草案卻在第154條仍保留衛星廣播電視法第23條對廣告時間有不得超過每一節目播送總時間六分之一的規定。衛星廣播電視法針對此項管制的修正將取代通傳法的修正，但本法修正將所謂的「置入性行銷」納入管理，且不計入廣告時間計算，因此仍保留「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」的規定，而若依該法規定所從事所謂的「置入性行銷」及揭露訊息的時間，則不列入廣告時間之計算。

不管從通傳法草案或衛星廣播電視法針對此項規範修正的立法說明來看，都未見其說明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，仍保持不得超過每一節目播送總時間六分之一的限制，只見通傳法草案中云：「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…。」或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，衛星廣播電視法的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。

再者，從閱聽眾閱聽習慣的變遷來看限制廣告播送時間所保護的法益——消費者權益，亦不具實質利益意義。閱聽者生活型態改變、宅經濟興起、加上網路的無遠弗屆、無時空限制，促使閱聽行為與消費行為大量的結而為一，閱聽消費行為也讓節目與廣告資訊都成了有線電視頻道的內容，從購物頻道的節目多有不錯的收視與銷售成績來看，就足以證明有此閱聽需求的存在，當尋求廣告商業資訊

也成了閱聽者閱聽需求之時，又何需用法律來強制規範有線/衛星電視頻道每日的廣告播送時間呢？再者，有線頻道數激增，讓其稀有性實質被打破，頻道數眾多、類型也多樣，節目更是包羅萬象，閱聽眾的閱聽選擇隨之大增，此時閱聽眾與有線頻道間的消費關係，應如一般商品市場，交由市場機制運作，讓供需關係而非法律來決定媒體內容類型；自由才能造就出多元具創意的媒體內容，打破節目與廣告時間比例的限制，讓媒體內容有更寬闊的表現自由空間。

在有線/衛星電視服務市場裡，若真要以法律要保護消費者消費權益，應著重在讓消費者有不同頻道系統業者服務可茲選擇，而非如現在的有線電視系統市場，多是獨佔市場，沒有市場競爭，消費者等於沒有與其談判價格的空間，只有消費與不消費的選擇，在價格上毫無選擇餘地；因此，頻道內容中的廣告與節目之比例，就讓閱聽市場機制去決定，就讓消費者手中的遙控器去選擇，法律毋庸進入、強勢保護，而法律應規範的則是廣告資訊的呈現方式，清楚標示其資訊之性質，避免在強大商業力量中處於弱勢地位的「閱聽消費者」，受「包藏」於節目中的廣告資訊之誤導，而誤賦予該商業資訊過度的可信度。

最後，論及國外相關規管趨勢，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，從鄰近之國日本的經驗來看，日本放送法亦對此無明確規範，有關廣告之內容，係依長期業者之自律規範，在廣告量的比較上，日本每週播放商業廣告的時間總量，不得超過總播送時間的18%，台灣則為每節目的六分之一，相較之下，日本的規範相對寬鬆許多，廣告可播送的時間是台灣的三倍，而且不以單日計算，以週為單位，讓廣告與節目在播送時間上的配置，可因日子不同而有不同的調配，更具彈性。

綜上討論，對廣電媒體每日廣告播送時間總量進行限制的必要性似乎已大大減低，閱聽者付費安裝有線/衛星電視的消費權益，不僅止於節目的收視，商業資訊也是其閱聽需求之一，而在頻道稀有性已不存在的市場環境中，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)，在才能吸引最大的收聽視率，應交由媒體市場與閱聽眾的媒體需求的市場機制來決定，不該由法律約束、強行規範；打破節目與廣告播送時間的管制，可讓業者在有線頻道上有更

大的創意空間詳細呈現的介紹產品資訊，購物頻道可以做的事，為何換了其他的頻道就不行？

再就手段與目的而言，手段與達成該目的應具有「實質關聯性」，限制廣告播送時間其旨在於保護閱聽眾觀賞節目的消費權益，但在閱聽需求因時空變遷而有新內涵之後，觀賞節目不是唯一的閱聽權益，限制廣告播送時間與保護消費權益之間的關聯性也愈形薄弱，且此一規範反會讓頻道業者在市場惡性競爭下，為了增加營收、規避廣告秒數的限制，處心積慮將廣告遁形於節目之中，讓商業資訊以「分身」之姿態呈現於節目之中，使得閱聽者在錯誤的解碼模式中進行資訊解讀，而有損其消費權益之慮；因此，在規範與規範目的(保障閱聽者觀賞節目的消費權益)關聯薄弱的情況下，廣告秒數限制反會促進以節目廣告化手法誤導閱聽者資訊解讀之現象，在此修法之際，實應重新審視其規範之必要性。

另一方面，在有廣告播送時間的限制下，為防止電台經營者超秒播放廣告，那豈不是只要節目如有符合節目廣告化或廣告節目化認定原則中的情事，該部分節目都得計算在廣告播送時間內，照此計算，一日可播放的廣告秒數可能很快就用罄，那電台業者在經營上可是難上加難；更麻煩的是，法律講求公平正義，主管機關為了公平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，因此，不管從實質利益或目的與手段間的關係來看，該針對廣告播送時間的規範似都不具合憲之內涵，宜在管制上鬆綁，才能符合現今媒體生態之需求，讓閱聽眾手中的遙控器去淘汰非優質的有線電視頻道，也讓消費者能在確知資訊乃由廠商所提供的情況下，採取正確的解讀模式來接收商業資訊，才可免於商業資訊的錯誤解讀所造成的損害。

第三節、總結與修法建議

在自由經濟體制中，商業資訊的無礙流通是資源合理分配的基石之一，商業言論的內涵不外乎是具有經濟性利益的傳播活動，而廣告亦不外乎是在傳遞製造者、產品利益點、販售者和產品價格等等資訊，只要我們要維持自由企業的經濟

體制，那麼我們絕大部分的資源配置，均將透過無數的私人經濟性決定來完成，且必須要在資訊充沛的情況下，這些決定才有可能可能是明智的決定，而在資訊充沛情況下作出明智決定，此可就關乎公眾利益一事，而商業資訊自由流通，則是達成此一目的不可或缺的條件之一；然若在自由企業體制裡，商業資訊自由流通對資源的適當配置是一不可或缺的條件，那麼關於該如何規範或調整此經濟體制，商業資訊的自由流通亦當是一不可或缺的條件。

此種言論能滿足重要的社會性利益，是獲得肯定的，儘管全都是商業性質的廣告，但卻常含有平日生活重要議題的重要資訊，且商業言論可告知公眾有關商品和服務的價格、特點和通路，因此，在自由企業體制裡資源配置方面，其扮演著不可或缺的角色，於是為了捍衛此「資訊自由流通在民主社會裡所扮演的重要角色」，商業言論就應受到憲法的保護。

商業性言論可提供人民有關商品和服務的資訊，因此其有助於人們作出經濟上的理性選擇；促進不同意見於市場上自由交換的這種價值觀是極為重要的，應當秉持此項價值觀，而不應向侵害商業性言論自由的法律妥協，因為此種法律以阻礙人民接收資訊的方式，降低了人民對合法商品及服務的需要。因此，以憲法保護商業言論，其重點不再於其對表意人(廣告者)所具有的意義，而在於透過自由的表達和其後的自由流通過程，使得受意人(消費大眾)對於自己的經濟事務得以做出更明智、理性的決定，進而促進市場經濟制度的發展。

根據上述保護商業言論自由的精神來看，政府以法律保障節目應維持完整性，並與廣告區分，將此舉識為保障公眾視聽權，然二者並無此必然之關係，在媒體內容多元化的趨勢下，閱聽消費行為的出現後，廣告不應被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瞞，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，以補強其在強大的商業傳播力量下的弱勢地位；若能避免此一誤導，那廣告超秒與否，似乎就不具可罰性，要不要收看廣告性質的節目，就交給閱聽眾自己做抉擇，而若有欺瞞或誇大不實的廣告資

訊出現，則交由公平交易法、消費者保護法、藥事法、醫療法、食品衛生管理法、健康食品管理法、化粧品衛生管理條例、菸酒管理法等相關法令管理足以。

此外，從法規執行效果層面來看，國家通訊傳播委員會每年核處的案件，節目廣告化案件始終是核處案件中最多者，主管單位不斷祭出裁罰大刀，但卻不見能收儆戒之效，頻道經營者與廠商仍願甘冒付出罰金之險，也要以此種傳播模式與閱聽眾溝通，立法者當細思量此一現象背後的意義，是否代表著其規範意旨已與市場現況、社會生活產生嚴重背離？主管單位經常性的裁罰節目廣告化的違規者，但卻對不實廣告違規者睜眼漠視，更讓人不知此二法益的保護究竟孰輕孰重？

美國近年來的司法判決，均認為在限制電視媒體的言論表現時，宜體認無線與有線廣播電視的性質有異，如無線廣播電視須面對各類型的一般視聽眾，而有線電視頻道多，必須提供不同類型節目，有線電視還有鎖碼功能等等，因此應儘量放寬有線電視的節目尺度，使其能發揮「小眾」媒體的功能，滿足各種不同類型觀眾的需求，同理在對有線電視媒體的廣告管理上，也應朝較為寬鬆的方向發展。

觀看雖已擱置的通訊傳播管理法草案，其修法方向雖朝此方向進行，如本法草案第155條第1項的規定，只要節目涉及廣告訊息者，只要節目中明顯告知，或標示廣告字樣或其他足資識別之圖樣或文字，即可為之，但美中不足的是，本法草案在第154條卻仍保留了廣告時間的比率限制的規定，此項規定，無疑又會回到現行法規範下的狀況，頻道業者又會為了要規避每天廣告時間的限制，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，於是又回到現在節目廣告化的老問題；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，等於架空了該法草案第155條的規定。

通傳法的立法雖遭擱置，但其相關應修正的規範則回歸各媒體相關法規中進行修正，關於有線/衛星電視頻道中節目廣告化等問題的管理，則回到有線/衛星廣播電視法中修正。衛星廣播電視法此次修正延續通傳法擬採寬鬆管制的精神，

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，擬將「節目應維持其完整性」的規範刪除，只保留廣告與節目應明顯區分的規定，此項刪除實因該完整性概念原在規範「廣告蓋台」的做法，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。

此外，衛星廣播電視法修正草案擬將實務上日趨廣泛運用之贊助及置入性行銷等廣告手法，納入規範，但為維護消費者「知」的權益，課予置入者有揭露之義務，以提供視聽眾充分資訊，於是仍保留廣告與節目應明顯區分的規定。於是，在本修正草案第22條第2項將類似於「置入行銷」的概念首次納入規範當中，若歸屬於所謂的置入性行銷，則依規定須於節目播送前、後明顯揭露置入者訊息，除新聞及兒童節目外，則允許如體育、綜藝、戲劇、資訊、談話等節目依規定為置入性行銷。此可視為對節目廣告化管制的鬆綁。

然而，依本修正草案第22條第2項規定，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。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。

此外，本條在第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，不管是所謂的置入性行銷，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，然不管是廣告或上述做法，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，本法修正後的第26條規定仍保持現行法的規定，即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；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。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。

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「資訊式廣告」或「置入性行銷」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，以維持其正常之經營，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侵害就已足以；因此，建議主管機關之修法方向，宜多參考美、日之經驗，順應市場自由機制，或僅訂管理原則，要求業者自律。

因次建議，既然在新法草案中，已容許有清楚標示為「廣告企劃」或揭露贊助者的節目，且又不計入廣告時間計算，那何須再要有廣告播送時間的限制，因為廣告播送時間的限制其時仍等同勒住頻道業者拓廣營收的管道，頻道業者為了

「偷」廣告播送時間，反而鼓勵頻道業者製作「置入性行銷」的節目，既然本質為廣告的「資訊式廣告」或「置入性行銷」都不計日廣告時間計算，何需再要有廣告時間播送的限制？另一方面，若能打散廣告播送時間每節目或每日的強制配置做法，廣告與節目在時間上的配置，反更有彈性，閱聽眾觀賞一般節目時，也不會因每小時必須播送六分之一小時的廣告而打斷。

媒體科技發展日新月異，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，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。因此，建議可仿效美國方法，藉有線電視服務分級付費制度，讓消費者可以依據其閱聽需求，選購基本台或超級加值台等消費方案，不願付費看廣告的消費者可選購以節目配製為重的頻道服務，廣告量多的頻道則相對向閱聽眾收取較低的頻道服務費，讓此回歸市場機制，不用法律強制規範廣告與節目在一頻道應有如何的時間配置。

廣告播送時間的限制，不用擔心廣告的浮濫，因為浮濫的廣告時間會不會受到閱聽人的嫌棄，節目收視率會說話，頻道業者也不會甘冒此種風險，浮爛賣出廣告時間，因為沒有人看的廣告，其價值等於零，更何況頻道業者可以利用播出發費用來控管，利用價差，高收視率的節目時段收取高額廣告播出費，而在低收視率的時段(如深夜時段)可以大量賣出廣告時間，甚至製作成如平面媒體的廣告企劃專題的廣告企劃節目，如此，可以讓一日整線的節目在規劃上更有彈性，頻道業者也可將心力集中在某些黃金時段的節目製作，贏得閱聽人的青睞，再用高收視率換取廣告客戶的贊助，而不是為了躲避法律對廣告秒數的限制，遊走在法律灰色地帶，讓廣告不得不以節目的方式呈現，讓消費權益因資訊的不實包裝方式而受到侵害，如此一來，頻道業者、廠商與閱聽眾都是輸家。

總之，在此內容多元化的媒體市場裡，節目廣告化其所害實不在於節目的觀看權益，而是其誤導閱聽者採取不當的資訊解讀模式，藉此提升其所傳遞的商業資訊的可信度，此乃法應所規範之所在。節目廣告化雖有利可圖，但不曾看過有充斥廣告化節目或是廣告秒數超秒過多的頻道，而還能獲得閱聽眾長久的支持，閱聽者的「閱聽需求」決定他們在哪一個頻道駐留的時間長短，閱聽眾是有自主權，讓閱聽眾用關機或轉台來決定頻道的存留，如果閱聽者樂看廣告化的節目，

就表示此為閱聽者的重要閱聽需求，若此，何必要用法規來限制此二類媒體內容的播放比重？讓市場機制去決定商業媒體內容的比重與表現形式，但在此自由機制下，須有規範好讓閱聽者可清楚知道其乃是在廠商提供資訊的狀況下，接收解讀該商業資訊，進而使其免於商業資訊的錯誤解讀所造成的損害，才是節目廣告化應有的規範。

