

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 109年度上字第260號

03 上 訴 人 國 家 通 訊 傳 播 委 員 會

04 代 表 人 陳 耀 祥

05 訴 訟 代 理 人 魏 啓 翔 律 師

06 被 上 訴 人 中 國 電 視 事 業 股 份 有 限 公 司

07 代 表 人 胡 雪 珠

08 訴 訟 代 理 人 李 念 祖 律 師

09 複 代 理 人 陳 思 妤 律 師

10 訴 訟 代 理 人 劉 昌 坪 律 師

11 李 劍 非 律 師

12 上 列 當 事 人 間 廣 播 電 視 法 事 件 ， 上 訴 人 對 於 中 華 民 國 108 年 12 月 1  
13 9 日 臺 北 高 等 行 政 法 院 107 年 度 訴 字 第 1322 號 判 決 ， 提 起 上 訴 ， 本  
14 院 判 決 如 下 ：

15 主 文

16 原 判 決 廢 棄 ， 發 回 臺 北 高 等 行 政 法 院 。

17 理 由

18 一、本件行政訴訟上訴後，被上訴人代表人由邱佳瑜變更為胡雪  
19 珠，茲由新任代表人於民國110年1月15日具狀向本院聲明承  
20 受訴訟，核無不合，應予准許。

21 二、緣被上訴人為經營無線電視臺之業者，前曾申經上訴人核發  
22 105年12月12日、執照號碼：10500301之電視執照〔上載實  
23 收資本額：新臺幣（下同）7億724萬5,830元、有效期限：1  
24 05年7月1日至114年6月30日，下稱換發前電視執照〕，嗣因  
25 被上訴人向上訴人申請現金增資發行新股，經上訴人以105  
26 年12月22日通傳內容字第10548035200號函以現金增資募集  
27 資金不超過8億元為限，為附附款之核准（下稱系爭增資許  
28 可或稱105年12月22日函），被上訴人據以辦理現金增資發  
29 行新股（下稱系爭增資）而有實收資本額之變更，為此依廣

01 播電視法（下稱廣電法）第12條之2規定，於106年5月3日以  
02 （106）安建登字第0233號函向上訴人提出換發電視執照之  
03 申請（下稱系爭申請），經上訴人以106年10月17日通傳內  
04 容字第10648029390號函（下稱原處分），依廣電法第12條  
05 之1、第14條第1項及行政程序法第93條第2項第4款等規定，  
06 除遵循上訴人106年9月27日第767次委員會議決議，准予換  
07 發電視執照（106年10月25日、執照號碼：10500302之電視  
08 執照，其上實收資本額之登載項目變更為：15億724萬5,830  
09 元，餘均同前，下稱換發後電視執照）外，因認被上訴人本  
10 次所報單一法人股東〔按指神旺投資股份有限公司（下稱神  
11 旺公司）〕加計在系爭增資中所認購增資股之股份數後，持  
12 股逾事業總股數50%，與無線電視事業股權分散以避免言論  
13 集中之精神有違，遂在原處分中添加附款：「貴公司（即被  
14 上訴人）應於下次評鑑前（即108年8月30日）改正單一法人  
15 股東或其相關企業共同持股超過事業總股數半數情事；本會  
16 （即上訴人）依行政程序法第93條第2項第4款規定，保留本  
17 行政處分之廢止權，如未於期限內改正完成，本會得依同法  
18 第123條第2款規定，廢止本行政處分。」被上訴人不服原處  
19 分關於附款部分，循序提起行政訴訟，並聲明：「1.先位聲  
20 明：訴願決定及原處分關於附款部分均撤銷。2.備位聲明：  
21 原處分及訴願決定均撤銷。被告應就原告106年5月3日（10  
22 6）安建登字第0233號函申請，作成無附款准許換發電視執  
23 照之行政處分。」嗣於108年11月13日具狀將前揭備位聲明  
24 為第一備位聲明，並追加第二備位聲明，則聲明為：「1.先  
25 位聲明：訴願決定及原處分關於附款部分均撤銷。2.第一備  
26 位聲明：原處分及訴願決定均撤銷。被告應就原告106年5月  
27 3日（106）安建登字第0233號函申請，作成無附款准許換發  
28 電視執照之行政處分。3.第二備位聲明：確認原處分違  
29 法。」經原審法院判決撤銷訴願決定及原處分關於附款部  
30 分。上訴人不服，乃提起本件上訴。

01 三、被上訴人起訴之主張及上訴人於原審之答辯，均引用原判決  
02 所載。

03 四、原判決撤銷訴願決定及原處分關於附款部分，其理由略謂：

04 (一)本件被上訴人應得單獨訴請撤銷原處分關於附款部分（即先  
05 位聲明所示者）：原處分之附款內容並不影響原處分之生  
06 效，對被上訴人形成具體負擔性之規制效力，性質應為負  
07 擔，且被上訴人如不履行該負擔，原處分則說明得依行政程  
08 序法第123條第2款規定廢止原處分，為廢止權之保留外，亦  
09 得不廢止原處分，而強制處分被上訴人履行（本院104年度  
10 判字第146號判決意旨參照）。是原處分關於附款部分，並  
11 非條件、期限等可資構成主授益處分（即准予換照部分）之  
12 一部分，由原處分記載內容，復難認上訴人有如知附款違法  
13 將為其他決定或二者密不可分等關聯性之說明，堪認附款與  
14 主授益處分乃可分而具備獨立性；進而，有別於主授益處分  
15 使被上訴人受有利益，附款係對被上訴人造成不利益，基於  
16 強化人民訴訟權保障之立場，應肯認被上訴人得就原處分關  
17 於附款部分單獨提起撤銷訴訟。至上訴人辯稱如此對其裁量  
18 權有所干涉或剝奪云云，本屬司法審查行政機關裁量合法性  
19 之救濟功能所應然，以本件情形，上訴人迄言詞辯論終結時  
20 復陳稱尚無法確認被上訴人是否已依附款完成負擔之履行，  
21 由兩造陳報之資料確亦難憑認，且附款除對被上訴人課以負  
22 擔外，尚有據以保留廢止權之效果，堪認被上訴人仍有訴請  
23 撤銷原處分關於附款部分之權利保護必要。

24 (二)上訴人以原處分核准被上訴人換發電視執照，屬裁量處分，  
25 則其依行政程序法第93條第1項前段作成附款，符合法律保  
26 留原則：由廣電法第10條第1項規定可知，電視執照係上訴  
27 人為電視事業營運許可之核給時，為表彰經許可為電視事業  
28 營運權利（特許權）而作成之證書，就證書之性質而言，其  
29 上登載內容對外應具備公文書之公示及可信性，若內容有變  
30 更，依同法第12條之2規定申經上訴人作成新證書，除在維  
31 持證書內容之正確性，由電視執照明文登載之事業名稱、負

01 責人、營業地址、事業類別、頻道名稱、核配頻率、實收資  
02 本額、執照有效期限等事項，復均為電視事業營運許可之重  
03 要內容，上訴人准予換發此電視執照之證書時，自亦須審查  
04 並決定是否准以變更後新內容取代前所核發者而構成電視事  
05 業營運許可之一部分，仍屬許可處分性質，但許可乃係針對  
06 申請內容暨法定事項而言，諸如廣電法第10條營運許可審查  
07 範圍，即包含同條第4項、第5項之應備文件等，與同法第12  
08 條之2所規定之許可，則僅限於申請變更之電視執照內容方  
09 須審查，仍應有所不同。又作為許可證書之電視執照，廣電  
10 法並未規定法定登載方式，第12條之2針對因內容變更而申  
11 請換照時，須符合如何範圍、要件、如何登載等換照之變更  
12 事項，亦無明文，當有賦予上訴人基於行政目的為個案決定  
13 之權限；再以本件而言，被上訴人申請變更之實收資本額若  
14 干，確經上訴人在換發前電視執照予以記明。而被上訴人變  
15 更實收資本額之緣由，乃基於被上訴人前曾為改善財務而擬  
16 辦理現金增資發行普通股方式籌資，因此事項涉及營運計畫  
17 之變更，被上訴人即曾依廣電法第10條之1第2項規定，申經  
18 上訴人為系爭增資許可之核准，系爭增資許可以「不超過總  
19 額8億元為限」，核准被上訴人得為現金增資募集資金，同  
20 時並添加附款：「貴公司（即被上訴人）若未來募集資金辦  
21 理私募部分，應符合廣播電視法第5條及第5條之1等相關規  
22 定」。是被上訴人辦理之系爭增資，應在系爭增資許可之最  
23 高限額內，但增資金額之評價又繫於核算所涉新股發行條  
24 件、股價、股數是否依法評估等，上訴人審核系爭申請時，  
25 除須就被上訴人實際辦理系爭增資結果是否符合系爭增資許  
26 可暨附款等情為審查外，亦有因審查系爭增資所變動之實質  
27 資金取得情形，得選擇適合個案之變更內容登載範圍暨方  
28 法，在作為許可證書之電視執照如何登載範圍內，上訴人仍  
29 有裁量之空間，原處分當具備裁量處分性質。則上訴人依行  
30 政程序法第93條第1項前段規定本得在原處分添加附款，符  
31 合法律保留原則。

01 (三)被上訴人並未依同法第14條第1項規定提出股權轉讓許可之  
02 申請，且系爭申請所涉系爭增資造成被上訴人公司實收資本  
03 額之變更，與廣電法第14條規定之股權轉讓，情形不同，上  
04 訴人卻適用廣電法第14條第1項規定而作成附款，其裁量行  
05 使係誤用法律，並有行政程序法第94條規定所禁止之不當聯  
06 結違法：

07 1.上訴人以原處分所為被上訴人換發電視執照之核准，由被  
08 上訴人之系爭申請內容或原處分、換發電視執照之客觀文  
09 義中，均未見有申請、作成廣電法第14條第1項股權轉讓  
10 許可之記載，原處分所指明之廣電法第14條第1項規定，  
11 應不在核准換照之主授益處分所適用者，而係如上訴人所  
12 稱屬作成附款所參據者。但由此觀之，系爭申請既無涉廣  
13 電法第14條第1項規定之許可審查，自亦不受股權轉讓許  
14 可之相關法定要件限制，上訴人就此如何仍有適用廣電法  
15 第14條第1項規定（因此亦包含廣電法施行細則第10條第1  
16 項第3款規定之適用），即有疑義，上訴人卻未予釐明即  
17 逕執此為附款之法律依據，已可見有逾越系爭申請之法定  
18 要件審查範圍，欠缺法律適用之合理關聯。況因系爭增資  
19 而認購取得被上訴人公司股權之情形與股權轉讓，於公司  
20 法之體例上即有所區別，且發行新股主要作用在募集公司  
21 之資本，公司法第272條、第274條、第276條規定因而就  
22 公司資本應經認購足額、繳足股款等詳予規範，股票轉讓  
23 則無關公司資本之變更而側重在交易雙方對公司權利之移  
24 轉，二者對公司之意義、影響均不同，廣電法第14條第1  
25 項關於股權轉讓應經上訴人許可之限制規定，在股權轉讓  
26 情形僅影響轉讓雙方，在增資發行新股情形，尚影響公司  
27 資本之繳足時程等，就法體系整體而言，若無特殊明文，  
28 原則上亦應配合公司法規定為適用之解釋，方得令受規範  
29 人清楚理解。是上訴人辯稱原處分內容尚有廣電法第14條  
30 第1項許可規定之要件適用，謂因此得適用廣電法施行細  
31 則第10條第3款規定作成附款云云，除已逸脫被上訴人之

01 系爭申請範圍外，亦難認系爭增資所辦理之新股發行，同  
02 於廣電法第14條第1項、同法施行細則第10條第3款規定之  
03 限制對象即「股權轉讓」行為，上訴人陳稱得據此作成附  
04 款云云，即有裁量所據之法律適用錯誤，雖因前述上訴人  
05 另得依行政程序法第93條第1項規定作成附款之故，尚不  
06 致構成欠缺附款容許性之問題，但仍構成裁量之違法。

07 2.再者，廣電法第12條之2規定因實收資本額變更須經核准  
08 換發電視執照，主要目的當在審認此實收資本總額之變動  
09 係合法妥適而得以證書作為對外表彰之證明，參照同條第  
10 2項尚明定換發電視執照之有效期限，須為原執照之有效  
11 期間，即可知除電視執照登載事項有變更者外，原則上被  
12 上訴人仍可依前核發電視事業營運之許可，維持繼續營運  
13 之現狀，此有利於業經許可且已投資營運中電視事業之健  
14 全發展；以本件而論，被上訴人係因辦理系爭增資而申請  
15 電視執照上實收資本總額登載之變更（增加），主要應審  
16 酌者至多在確認認購者有無繳足增資股款、該股款價值是  
17 否符合上訴人前核發系爭增資許可所擬提升之被上訴人適  
18 足資本狀態，以確保被上訴人實收資本額變更登載之正  
19 確，且此「增加」資本總額若干之核對，並不須就「未參  
20 與增資」之股東持股狀況為查認，遑論加計增資前、後持  
21 股之個別股東持有比例若干乙事，更非電視執照列載之實  
22 收資本額項目得以顯現者，由電視執照之登載形式為觀  
23 察，廣電法第12條之2所規定電視執照之換發審查範圍，  
24 應不包含被上訴人全部股東持股比例若干之核對。抑且，  
25 比對上訴人在系爭申請審查中令被上訴人提出之資料內  
26 容，並未要求被上訴人必須陳報如廣電法施行細則第10條  
27 第1項第3款、第2項關於特定股東暨其相關企業（即第2項  
28 所規定「經營電視事業之股東所擔任董事或監察人之企業  
29 或其投資所占股權20%以上之企業」）共同持股若干之內  
30 容，僅係因被上訴人在陳報屬「董監事及10%以上股東」  
31 之增資明細表中，恰巧列出神旺公司因系爭增資認購而增

01 加持有之股數比例逾50%以上之情，因此非上訴人所樂  
02 見，才任擇前開規定標準作為對被上訴人之負擔；否則，  
03 以廣電法施行細則第10條第2項所指持股不得達總股數5  
04 0%以上者，係以神旺公司與其相關企業之共同持股比例  
05 論之，若神旺公司相關企業有未逾10%者，即不在前開增  
06 資明細表中揭露，此時上訴人顯無從憑系爭申請之有限資  
07 料發覺並為完足審查，由此益徵上訴人實非如其所辯稱，  
08 乃本於廣電法第14條第1項、廣電法施行細則第10條第1項  
09 第3款之規範要件或標準為審查，上訴人添加附款之裁  
10 量，當有任意援引與原處分目的無關聯性法規標準而對  
11 被上訴人課以負擔之問題，違反行政程序法第94條規定。

12 3.此外，上訴人雖又辯稱依通訊傳播基本法第1條、第3條第  
13 1項規定或國家通訊傳播委員會組織法第1條規定，均有揭  
14 示上訴人對電視事業之營運管制，必須提升、促進多元文  
15 化之均衡發展，故謂上訴人亦得參據前開規定意旨，在原  
16 處分添加附款以避免被上訴人遭持股50%以上之單一股東  
17 所控制，有礙媒體多元化之發展云云。基於上訴人以獨立  
18 機關方式而為裁量權之行使，行政法院固應為低密度之審  
19 查，不得以自己之預測評估取代獨立機關之預測評估，俾  
20 符合機關功能最適原則（本院105年度判字第313號判決意  
21 旨參照），但電視事業屬稀有公共資源，其健全發展有助  
22 於取得資訊、發表言論之通訊傳播自由保障，上訴人為裁  
23 量權之行使，本應審慎為之，被上訴人辦理系爭增資之緣  
24 由，即在努力依所取得之電視事業營運許可改善財務，謀  
25 求繼續營運，否則其本無申請增資致有申請本件換照之必  
26 要，上訴人在原處分添加附款之效果，卻讓被上訴人甫獲  
27 核發且仍有效之電視事業營運許可，在有效期限尚未屆至  
28 前即有因增資反而處於遭廢止許可之風險中，上訴人就此  
29 更當為整體考量處理。準此，經比對母法之廣電法，僅見  
30 於第44條之1第4款方有針對發起人為股數變動達設立許可  
31 申請書所載預定實收資本額50%以上時，得廢止其許可之

01 限制，規定內容尚且賦予上訴人得斟酌全部情形為是否廢  
02 止之裁量權空間，屬法規命令性質之廣電法施行細則第10  
03 條第1項第3款，卻針對「發行人以外」之電視事業股票受  
04 讓人為類似多數持股之限制，且係規定一律不予許可之效  
05 果，如此是否在母法授權範圍內，尚有待斟酌，自更不得  
06 執此衍伸謂此已為廣電法明文為促進媒體多元化而存在之  
07 通案檢查標準，上訴人卻援引為裁量之參據標準，已構成  
08 不當聯結。況且，透過掌控媒體所有權而形塑之媒體組  
09 織，固有造成言論壟斷而妨礙媒體內容多元表現之可能，  
10 但多係針對同一人擁有太多媒體或跨媒體，方有是否應實  
11 施媒體所有權限制以防止壟斷可言，一般公司股東透過取  
12 得多數股權以穩定決策組織暨經營方向，為實務上所常  
13 見，「單一」媒體事業為何應排除多數股權股東之存在，  
14 並未見上訴人說明理由，且基於通訊傳播市場或事業內部  
15 對媒體應備之專業要求，仍有在單一媒體組織內營造多元  
16 資訊內容之可能，況由國外觀點亦可知，媒體所有權集中  
17 與上訴人所稱媒體多元性之減損是否有必然關係，尚無法  
18 一概而論（本院105年度判字第461號判決意旨參照）。是  
19 以，上訴人以附款對被上訴人課予之負擔，明顯在限制被  
20 上訴人（單一媒體事業）本身不得有令神旺公司持有多數  
21 股權之情形，卻未見進一步探究遭控制之單一媒體即被上  
22 訴人所接觸閱聽大眾數目暨因而彰顯之影響力如何等，是  
23 否確已構成得預測有害閱聽大眾其他多元化資訊之取得，  
24 或該控制股東有何具體情由可認有造成媒體言論壟斷、集  
25 中之風險，對於此限制為何有助媒體觀點多元之實現等，  
26 並未見上訴人提出個案之實質理由以供司法審查，所援引  
27 標準復未見有何專業論據，更非廣電法所明文之通案結構  
28 管制標準，自無從肯認其裁量內容合於所追求之目的或存  
29 在如何之合理聯結關係，反而可認上訴人作成附款，實係  
30 出於不當聯結，違反行政程序法第94條規定。

31 (四)原處分關於附款部分，所為裁量亦有違反比例原則之違法：



01 廣電法第10條第5項規定之營運計畫應載明事項包含：總體  
02 規劃、人事結構及行政組織、經營計畫及營運時程規劃、節  
03 目規劃、內部流程控管及廣告收費原則、財務結構、付費收  
04 視聽者之收費基準及計算方式、人才培訓計畫、設備概況及  
05 建設計畫等與實際經營情形有關之事務等（遠多於電視執照  
06 之登載事項），於同法第10條之1第2項則明定若經許可後上  
07 開事務有變更，須向上訴人申請核准，甚且第10條第5項第9  
08 款尚授權上訴人為事項之指定，同法第12條第6項更賦予上  
09 訴人應就營運計畫執行情形，每3年評鑑1次，第7項並明文  
10 就評鑑結果，上訴人可通知限期改正，若無法改正，甚至得  
11 廢止營運許可；由上開規定可知，上訴人在核發營運許可時  
12 暨後續之營運中，即得透過對營運計畫內容之管制措施，適  
13 時監管與法定意旨不符者，除此之外，並有定期檢視是否依  
14 營運計畫執行之評鑑程序，並伴隨若通知改正未果，即可廢  
15 止營運許可之監管權限。另同法第12條第1項至第3項亦明文  
16 因電視執照有效期間9年屆滿而申請換照者，應符合一定資  
17 格、要件，且此時之換照與本件廣電法第12條之2之換照，  
18 分別為電視執照效期屆至或尚在期限內之處置，適用不同審  
19 查程序，廣電法第12條第2項後段授權訂定之電視事業申請  
20 換發執照辦法第1條即揭示僅針對電視事業電視執照有效期  
21 間屆滿之換發有其適用，廣電法第12條之1第1項、電視事業  
22 申請換發執照辦法第11條之附件二，並逐一臚列期限屆滿之  
23 換照應審酌事項，至於效期內換照之同法第12條之2規定，  
24 則無相同規定，此除更可證同法第12條之2所規定換照之審  
25 查，主要目的當僅在電視執照列載變更事項之核實外，基  
26 上更可知，上訴人核發營運許可後，廣電法本身既有明定得  
27 對特定事項（營運計畫內容）或定期（3年1次）評鑑等事後  
28 審查、管制機制，在所謂取得「單一」媒體（即被上訴人）  
29 所有權之標準，是否必然妨害其他媒體多元觀點之呈現，尚  
30 須視個案而定。又上訴人尚有其他廣電法明文之管制措施可  
31 供選擇，且由附款指明被上訴人應履行負擔之期限，亦係以最

01 近屆至之3年1次評鑑時間定之，評鑑時得參酌此節並綜合其  
02 他事項狀況為評估，並有遭廢止營運許可之風險等，本在被  
03 上訴人預見範圍內，相較於本件換照之法定審查範圍本有  
04 限，亦未見上訴人指明有何具體事證等已足形成現下可合理  
05 預測戕害媒體多元化之危險，即將發生，上訴人卻逕以本件  
06 附款對被上訴人課以負擔，效果上又構成得據以廢止營運許  
07 可之單一事由；對被上訴人而言，其甫取得新效期之營運許  
08 可，其為財務健全而辦理系爭增資之營業自由，業因添加之  
09 附款先造成妨害，且參酌上訴人所依憑之通訊傳播基本法第  
10 1條、廣電法第1條規定之立法目的，並非僅有提升多元文化  
11 之面向，同時亦須權衡如何促進通訊傳播健全發展、維護國  
12 民權利、消費者利益，甚或城鄉差距等，上訴人以附款課予  
13 被上訴人之負擔，復僅屬單一且形式之股東股權持有標準，  
14 若僅憑此情即可逕行廢止被上訴人之營運許可，反而有違前  
15 開立法目的所揭示應通盤權衡相關利益之意旨，上情均可見  
16 附款內容是否有助目的之達成，實有疑問，更非最小侵害手  
17 段而欠缺必要性，被上訴人主張原處分關於附款部分違反比  
18 例原則，亦為有據等語。

#### 19 五、上訴意旨略謂：

20 (一)原審認定被上訴人應得單獨訴請撤銷原處分關於附款部分  
21 (即被上訴人於原審所為先位聲明內容)，判決違背法令：

22 1.我國行政法通說肯認於裁量處分之情形，行政處分之相對  
23 人不得單獨訴請撤銷行政處分之附款，蓋行政機關基於各  
24 審酌事項而裁量作成原處分之結果，其所附加之附款，亦  
25 屬審酌結果之內容一部分，該附款與行政處分之准駁本身  
26 斷難分離，換言之，該附款之附加與否及其內容之規劃設  
27 計，均為行政機關行使裁量權之範圍及結果，若無該附款  
28 之存在，行政機關實無欲作成行政處分（主文）之意，是  
29 於法理上，本無容許行政處分之相對人單獨請求撤銷該附  
30 款之餘地，否則有違行政程序法第93條規定。原判決既肯  
31 認原處分為裁量處分性質，卻又認定被上訴人應得單獨訴

01 請撤銷原處分關於附款部分，自有不當適用行政程序法第  
02 93條、行政訴訟法第4條規定，及不適用行政訴訟法第5條  
03 規定之違背法令。

04 2.原處分所添加之附款，不僅有「改正單一法人股東持股超  
05 過50%」之負擔內容，亦另有「保留廢止權」之內容，且  
06 縱認「負擔」可生單獨強制執行之規制效果，但「保留廢  
07 止權」之部分，仍屬原處分不可分之成分，其目的乃作為  
08 上訴人於日後評鑑時檢視被上訴人股權結構改正情形，再  
09 行審酌是否廢止原處分之許可效果或再為其他適當決定。  
10 本件二種附款既然依該目的而設，自認該二種附款與原處  
11 分有關之許可部分具有密切不可分之關係，乃上訴人行使  
12 裁量權之整體考量下決策結果不可割裂之內容，不具有獨  
13 立性（上訴人108年11月18日行政訴訟言詞辯論意旨狀第6  
14 頁至第8頁、第11頁、第23頁參照）。則原判決就上訴人  
15 於原審所提出之重要攻擊防禦方法恣置不論，而未於理由  
16 項下記載關於上開攻擊或防禦方法之意見及法律上之意  
17 見，已有判決理由不備之當然違背法令。且原判決僅論究  
18 本件負擔之附款有關「亦得不廢止原處分，而強制處分原  
19 告履行」之效果，即率爾認定該附款部分均為原處分之一  
20 部分，而不再論究原判決以「為廢止權之保留外」為詞所  
21 肯認之「廢止權保留」附款，可謂判決前後理由矛盾，同  
22 時亦是對於上訴人有關「本件附款有保留廢止權之性質而  
23 屬原處分不可分之成分」之重要攻擊防禦方法置之不論，  
24 尤其未能說明何以該保留廢止權之附款亦屬獨立可分，自  
25 有判決理由不備之當然違背法令。

26 3.按行政程序法第114條規定，應認行政機關本得於訴願程  
27 序終結前為理由之補記或追補，甚至於符合未改變行政處  
28 分之本質及結果（同一性）等特定要件下亦得為行政處分  
29 理由之追補（鈞院108年度判字第297號、105年度判字第3  
30 0號及103年度判字第359號等判決參照），至於事後補記  
31 理由之方式，法律無明文規定，並不限於處分機關以相對

01 人為直接對象，送達補記理由之書面為必要，處分機關於  
02 訴願程序提出答辯之書面中，補充載明行政處分應記明之  
03 理由，使相對人知悉者，亦可認為已踐行行政程序法第11  
04 4條第1項第2款補記理由程序（鈞院107年度判字第276  
05 號、106年度判字第537號及97年度判字第214號等判決參  
06 照）。從上訴人於訴願答辯書之記載及行政院於訴願決定  
07 書之引述，均足徵上訴人若無該附款則將為其他決定、附  
08 款與許可處分內容斷不可分之關聯，均屬原處分於訴願階  
09 段已補記（或追補）之理由，詎原判決竟稱「由原處分記  
10 載內容，復難認被告有如知附款違法將為其他決定或二者  
11 密不可分等關聯性之說明」云云，依此認定附款與主授益  
12 處分乃可分而具備獨立性並為單獨撤銷，自有不適用行政  
13 程序法第114條第1項、第2項或適用不當，並有認定事實  
14 不憑證據、違背證據法則之違背法令。

15 4.依行政訴訟法第5條第1項規定，人民提起課予義務訴訟，  
16 本得向行政法院提起請求行政機關應為行政處分或「應為  
17 特定內容之行政處分」之訴訟，是以，於課予義務訴訟類  
18 型，並非不能賦予人民充分之訴訟權保障。原判決肯認被  
19 上訴人得就原處分關於附款部分單獨提起撤銷訴訟之理  
20 由，係為「基於強化人民訴訟權保障之立場」，則依此見  
21 解豈非撤銷訴訟與課予義務訴訟在訴訟權保障效果存有高  
22 下強弱之別？況當行政機關業已於行政處分理由明示原處  
23 分之附款乃原處分整體決策之一部，若無該附款之配套則  
24 行政機關將為其他之決定等關聯，則即便行政訴訟之原告  
25 於先位聲明僅表示對附款不服而單獨請求撤銷，亦應認其  
26 對一部不服，效力應及於原處分之全部，且若原告之訴訟  
27 目的在於取得其申請之「許可」行政處分或其他特定內容  
28 之行政處分，亦可藉由原告所為聲明而請求行政法院依行  
29 政訴訟法第200條第3款、第4款規定，判命行政機關作成  
30 原告所申請內容之行政處分，或判命行政機關遵照行政法  
31 院判決之法律見解對於原告作成決定。換言之，於此一情

01 形，課予義務訴訟始為原告正確之訴訟類型，且原告亦可  
02 經由課予義務訴訟之判決而達其目的。由此徵之，原判決  
03 所謂「基於強化人民訴訟權保障」，誠不足作為本件許可  
04 被上訴人於原審提起撤銷訴訟之理由。從而，原判決以  
05 「基於強化人民訴訟權保障」、「本屬司法審查行政機關  
06 裁量合法性之救濟功能所應然」等語，容許被上訴人本件  
07 得選擇撤銷訴訟，非僅有不適用行政訴訟法第5條第1項規  
08 定及不當適用行政訴訟法第4條規定之違背法令，亦有違  
09 背論理法則之違法，實質結果則是將行政機關裁量處分之  
10 套裝內容強行割裂，並將行政機關於裁量處分中本得行使  
11 之裁量權以行政訴訟片面剝奪至零，實有悖於權利分立之  
12 憲法基本原理。

13 5. 於原審言詞辯論終結時（即108年11月21日），已過本件  
14 附款內容所載應完成改正時點（即108年8月30日），被上  
15 訴人是否完成改正而可認原處分之附款已執行？乃原審言  
16 詞辯論終結前可得調查確認之客觀事實，且涉及本件訴訟  
17 類型應如何選擇及其合法性之調查。上訴人訴訟代理人曾  
18 向原審指明應由被上訴人提供相關之資訊（包含108年8月  
19 底及9月初之被上訴人股東名簿或證券所有人名冊）以供  
20 查對，而不應以被上訴人自行之公告內容為準，且說明神  
21 旺公司該次出脫持股將占被上訴人發行總股數將近10%，  
22 設若為單一法人或自然人取得，則已成為被上訴人第二大  
23 股東，被上訴人對取得該出脫股份之股東為何人自非不知  
24 情。嗣上訴人以上開事實涉及被上訴人本件訴之聲明應選  
25 擇之類型為由，具狀聲請原審應依職權調查，詎原審無視  
26 上訴人所指明之調查方法，不為調查此客觀上可得調查確  
27 認之事實（命被上訴人提出108年8月底及9月初的股東名  
28 簿或證券所有人名冊，或函請證券集保機構即臺灣集中保  
29 管結算所提供該股東名簿或證券所有人名冊），反而於判  
30 決理由項下以：「被告迄本院言詞辯論終結時復陳稱尚無  
31 法確認原告是否已依附款完成負擔之履行」、「由兩造陳

01 報之資料確亦難憑認」為詞，遽認被上訴人得提起撤銷訴  
02 訟，以原審為拒絕調查之結果，認作被上訴人有提起撤銷  
03 訴訟之「權利保護必要」，顯屬倒果為因，自有違反論理  
04 法則，且有應職權調查之事項不為調查，及不適用行政訴  
05 訟法第196條第2項規定之違背法令。

06 (二)按原判決意旨，在被上訴人本件以增資而變動資本額所提出  
07 申請換發電視執照事件中，上訴人之審查範圍至多僅限於  
08 「確認認購者有無繳足增資股款」、「該股款價值是否符合  
09 被告前核發系爭增資許可所擬提升之原告適足資本狀態」及  
10 「原告實收資本額變更登載之正確性」，無異是將上訴人認  
11 作「公司登記機關」般，於受理此類申請案件，僅限於形式  
12 審查被上訴人所提會計師驗資報告、核對其增資後實收資本  
13 額並正確登載於換發之執照，而不得包含被上訴人增資之過  
14 程、資本來源（被上訴人於增資過程中洽特定人認股之具體  
15 情事）及資本內容（股東、股東結構及其持股比例），亦不  
16 得審查被上訴人增資過程及內容是否適當而參酌廣電法之規  
17 範目的及公共利益之衡量而享有裁量空間，倘是如此，則於  
18 法制上豈非由公司登記機關即經濟部擔當此一任務即為已  
19 足，又何需疊床架屋而由廣電法規定由被上訴人報請上訴人  
20 核准？原審無視於廣電法第12條之2最初立法時有關「應報  
21 請核准後，申請換發」而寓有實質審查之法旨，不當限縮廣  
22 電法第12條之2所定申請案件中之主管機關審查範圍，亦係  
23 就上訴人於原審引用之立法歷程及廣電法規定（上訴人108  
24 年11月18日行政訴訟言詞辯論意旨狀第13頁至第15頁參照）  
25 之重要攻擊防禦方法翹置不論，未於判決理由項下記載關於  
26 上開攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見，除有廣電法第  
27 12條之2適用不當之違背法令，亦有判決理由不備之當然違  
28 背法令。又廣電法之立法目的為「為促進廣播、電視事業之  
29 健全發展，維護媒體專業自主，保障公眾視聽權益，增進公  
30 共利益與福祉，維護視聽多元化」（本法第1條規定參  
31 照），而此等立法目的及相關規定均為證券交易法或公司法

01 所無，故有關廣播電視事業及其行為之特殊規範，廣電法應  
02 屬證券交易法或公司法一般規範之特別法。按廣電法施行細  
03 則第8條第3項、電視事業申請換發執照辦法第4條第7款規  
04 定，足見民營電視事業屬特許事業，於申請換照之必備文件  
05 及各年度結束後之報請備查內容均有包含法人股東或股東名  
06 冊（簿），則原判決謂原處分僅能以形式審查被上訴人所提  
07 會計師驗資報告、核對其增資後實收資本額並正確登載於換  
08 發之執照，而不得就增資完成時之股權內容為實質審究，或  
09 被上訴人稱廣電法主管機關對於廣電事業增資之股權結構與  
10 內容並無事務管轄權云云，顯然不合廣電法將無線廣播電視  
11 事業明定為特許事業規範之本旨。

12 (三)原判決先謂：「被告以原處分核准原告換發電視執照，屬裁  
13 量處分，則其依行政程序法第93條第1項前段作成附款，符  
14 合法律保留原則」、「被告依行政程序法第93條第1項前段  
15 規定本得在原處分添加附款，符合法律保留原則」等語，但  
16 後謂：「被告卻適用廣電法第14條第1項規定而作成附款，  
17 其裁量行使係誤用法律」、「被告就此如何仍有適用廣電法  
18 第14條第1項規定（因此亦包含廣電法施行細則第10條第1項  
19 第3款規定之適用），即有疑義，被告卻未予釐明即逕執此  
20 為附款之法律依據」等語，則原審究竟認為原處分添加附款  
21 之法律依據為何、原處分係依何一法律規定「作成附款」，  
22 前後記載依據不一，應屬理由矛盾之當然違背法令。上訴人  
23 已於原審引用廣電法第12條之1之立法歷程及同條第1項規  
24 定，陳明上訴人就被上訴人申請執照登載事項即實收資本額  
25 變動結果之核准，得衡諸廣電法之規範目的及公共利益之衡  
26 量而為實質審查，且享有裁量權，於此情形下，舉凡與被上  
27 訴人辦理現金增資、股東認股及資本額變動內容有關之廣電  
28 法相關規定（含後述之廣電法第14條第1項規定），應認均  
29 屬上訴人於系爭申請可得審查並注意之範圍，或至少與資本  
30 額變動審查之准駁目的（廣電法之規範目的及公共利益之衡  
31 量）具備正當合理關聯。原判決僅以被上訴人申請時所表明

01 之申請法條與原處分之形式記載觀察，而就上訴人於原審說  
02 明原處分有關引述廣電法第14條第1項規定意旨（上訴人108  
03 年11月18日行政訴訟言詞辯論意旨狀第18頁至第19頁參照）  
04 之重要攻擊防禦方法恣置不論，於理由項下並未記載其不採  
05 之理由及法律意見，亦屬理由不備之當然違背法令。

06 (四)被上訴人於辦理系爭增資，投資人因認購價格相當優惠而爭  
07 先搶購之際，卻獨由股東神旺公司（即指派被上訴人董事長  
08 之法人股東）將剩餘股數一人全數認足，此種行徑可謂是藉  
09 著「增資洽特定人」（而非股票於集中市場交易轉讓）之方  
10 式，達到廣電法施行細則第10條第1項第3款「無線電視股東  
11 持股或與其相關企業共同持股達各該事業總股數50%以上」  
12 之禁止情事，原處分藉由保留廢止權之附款予被上訴人較長  
13 期間處置，應屬符合比例原則並有正當關聯，被上訴人於答  
14 辯狀形塑其董事長商請神旺公司認足餘下無人認購之股份為  
15 不得已之情事，要無可取。又上訴人於105年12月22日函說  
16 明六記載：「貴公司相關股權結構應符合廣播電視法施行細  
17 則相關規定；另請貴公司於辦理增資確定實收資本額後，檢  
18 附相關文件向本會申請換發電視執照」，無非是考量實際辦  
19 理現金增資之股權結構及內容仍未確定（如包含可能有跳過  
20 證券集中市場而洽特定人認購之情形），故明文記載此一要  
21 求事項，並成為上訴人系爭增資許可內容之一部分。則依原  
22 判決之論理，上訴人即得對於被上訴人「實際辦理系爭增資  
23 結果是否符合系爭增資許可暨附款」之內容（亦即包含現金  
24 增資之股權結構及內容）加以審查及裁量決定。詎原判決卻  
25 為相反之認定，自有判決理由不備、違反證據法則及論理法  
26 則之違法。是以，被上訴人所稱即使於系爭增資後有單一法  
27 人股東超過50%之情事，仍與廣電法施行細則相關規定無不  
28 合，或原審認上訴人將廣電法第14條適用於系爭增資已屬錯  
29 誤適用法律，故無必要論述被上訴人增資後是否符合上訴人  
30 105年12月22日函之要求云云，實為無視於上訴人105年12月  
31 22日函說明六之記載即屬核准內容之一部分，被上訴人亦未



01 曾於法定救濟期間提出爭訟，該行政處分已發生形式存續力  
02 及實質存續力，具有不可爭性，被上訴人自應受其拘束。換  
03 言之，上訴人105年12月22日函之要求（現金增資之股權結  
04 構及內容）本身即具備獨立之規制效力，被上訴人應為遵  
05 守，亦不須以原處分應否適用廣電法第14條或廣電法施行細  
06 則第10條第1項第3款為必要之前提。系爭申請乃根據上訴人  
07 許可其辦理現金增資而來，兩者具有密切接續關係，則系爭  
08 申請之審查範圍亦當得包含審認被上訴人本次現金增資之情  
09 形有無符合上訴人105年12月22日函所載股權結構應符合廣  
10 電法施行細則之情事，且此與被上訴人提出本件申請時之申  
11 請文件內容是否僅有「增資明細表」無關，即便該資料仍不  
12 足發見神旺公司持股遽增至59.05%，上訴人仍得進行行政  
13 調查。詎原判決就上訴人於原審所提（上訴人108年11月18  
14 日行政訴訟言詞辯論意旨狀第24頁、第25頁參照）之重要攻  
15 擊防禦方法恕置不論，未於理由項下記載關於上開攻擊或防  
16 禦方法之意見及法律上之意見，且忽略上訴人105年12月22  
17 日函內之明文記載，並將核准現金增資及申請換發執照兩者  
18 割裂以觀，亦有判決理由不備、違反證據法則及論理法則之  
19 違法。另上訴人對於被上訴人申請辦理增資發行新股所為之  
20 105年12月22日函，於核准內容明載之「貴公司相關股權結  
21 構應符合廣播電視法施行細則相關規定」，乃預見被上訴人  
22 增資發行新股過程所勢必發生之股權結構異動，故明文揭示  
23 該要求，此係核准內容之一部分（核准之條件），被上訴人  
24 竟推稱此僅屬「一般函文中之例行性通案法遵事項記載」云  
25 云，顯然昧於事實及案件之特徵，要無可取。

26 (五) 訴願決定以上訴人105年12月22日函說明六之事實，及廣電  
27 法第1條立法目的之意旨，符合廣電法第12條之2及行政程序  
28 法第93條規定，而不再引用原判決指摘之「廣電法第14條第  
29 1項」規定。是縱使原判決認定原處分記載廣電法第14條第  
30 1項規定係「誤用法律」（假設語），然訴願機關業以訴願決  
31 定就原處分引用法條不當之瑕疵，完成補正、治癒，則僅須

01 原處分之規制性決定結論為合法，行政法院仍應駁回當事人  
02 提起之撤銷訴訟或課予義務訴訟。詎原審無視於訴願決定所  
03 載理由，且未於判決理由項下記載何以訴願決定理由為不可  
04 採之法律意見，即率爾撤銷訴願決定，有判決不備理由之當  
05 然違背法令，並有不適用訴願法第79條第2項規定之違背法  
06 令。

07 (六)原審以「被告就此更當為整體考量處理」、「廣電法施行細  
08 則第10條第1項第3款何以是促進媒體多元化而存在之通案檢  
09 查標準」、「一般公司股東透過取得多數股權以穩定決策組  
10 織暨經營方向，為實務上所常見」、「未見進一步探究遭控  
11 制之單一媒體即原告所接觸閱聽大眾數目暨因而彰顯之影響  
12 力如何」、「是否確已構成得預測有害閱聽大眾其他多元化  
13 資訊之取得」、「該控制股東有何具體情由可認有造成媒體  
14 言論壟斷、集中之風險，對於此限制為何有助媒體觀點多元  
15 之實現」、「所謂取得『單一』媒體（即原告）所有權之標  
16 準，是否必然妨害其他媒體多元觀點之呈現，尚須視個案而  
17 定」、「被告尚有其他廣電法明文之管制措施可供選擇」等  
18 語，全盤否定原處分及訴願決定有關「考量倘直接撤銷原許  
19 可增資之處分或不予換發執照之結果，恐對被上訴人及視聽  
20 大眾權益造成損害，復考量被上訴人改正單一法人股東持股  
21 超過50%之情形需時較久，乃以保留廢止權之附加系爭附款  
22 方式予以許可換發執照，期待被上訴人應於下次評鑑前努力  
23 改正，上訴人『將於評鑑時視其改正之作為再行審酌為適當  
24 決定』」此一由獨立機關所為之預測性、整體性規劃與決  
25 定，進而推翻獨立機關對無線廣播電視事業未來發展預測性  
26 及風險評估所為之管制裁量行為及決策，且亦未能指明「其  
27 他廣電法明文之管制措施」為何及是否可達到上訴人對無線  
28 廣播電視事業未來發展之預測性、整體性規劃之目的，誠與  
29 原判決自稱之「應為低密度之審查」、「不得以行政法院自  
30 己之預測評估取代獨立機關之預測評估」及「俾符合機關功  
31 能最適原則」等論述意旨實屬相悖，有理由矛盾之當然違背

01 法令。上訴人於原審已反覆申明無線廣播電視不同於其他一  
02 般媒體，前者乃使用稀有之公共資源，而國家對於電波頻率  
03 之規劃與分配，本應依公平合理原則，力求普遍均衡（廣電  
04 法第4條第1項、第8條等規定參照），故以廣電法施行細則  
05 明定股權分散之意旨（上訴人108年11月18日行政訴訟言詞  
06 辯論意旨狀第19頁、第23頁、第24頁參照），詎原判決仍  
07 謂：「『單一』媒體事業為何應排除多數股權股東之存在，  
08 並未見被告說明理由」等語，難謂其實為忽略被上訴人乃使  
09 用國家電波頻率之「無線電視事業」，而將被上訴人與其他  
10 一般媒體等同視之等語，為此請求廢棄原判決，並就廢棄部  
11 分，駁回被上訴人於原審之訴，或發回原審法院更為審理。

## 12 六、本院按：

13 (一)憲法第11條所指對於人民言論自由之保障，其真意包括對廣  
14 電業者之保障，就此大法官解釋有明白之闡述。司法院釋字  
15 第364號解釋理由書指明：「言論自由為民主憲政之基礎。  
16 廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公  
17 意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之  
18 發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第十一  
19 條所保障之範圍。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大  
20 而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡  
21 其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播媒體妨害善  
22 良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情  
23 形者，國家自得依法予以限制。」即廣電業者所表現之言  
24 論，應予保障，惟在憲法第23條之範圍內，始有予以限制之  
25 必要。另釋字第613號解釋理由書亦指出：「憲法第十一條  
26 所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或  
27 使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及  
28 發表言論之自由。通訊傳播媒體是形成公共意見之媒介與平  
29 台，在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立  
30 法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及  
31 監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功

01 能。鑑於媒體此項功能，憲法所保障之通訊傳播自由之意  
02 義，即非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極  
03 課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設  
04 計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒  
05 體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域。」廣電頻  
06 道資源為公共財，具有稀有性之特色，其得透過傳播報導資  
07 訊及彙集民意輿論之平台，發揮其對社會的影響力與監督政  
08 府施政措施，善盡「第四權」之功能。在保障言論自由概念  
09 下，應特別注重防止國家公權力之抑制、侵害，同時為確保  
10 受眾接收正確多元之資訊，也應防止業者壟斷資訊，阻礙社  
11 會多元意見之表達。故廣電傳播業者與執政者之間，一方面  
12 有民主社會中媒體對政府之監督關係、一方面則有政府基於  
13 保障公眾視聽權利、維護視聽多元化所必要之管制關係，兩  
14 者間恆有基於不同目的相互監督之張弛狀態。「然鑑於通傳  
15 會所監督之通訊傳播媒體有形成公共意見，以監督政府及政  
16 黨之功能，通訊傳播自由對通傳會之超越政治考量與干擾因  
17 而有更強烈之要求」（見上開釋字第613號解釋理由書），  
18 為避免政府假管制之名，行箝制言論之實，政府基於何種管  
19 制目的，以何種方式對媒體事業進行管制，必須獲得法律授  
20 權，明訂其要件、型態。上開釋字第613號解釋理由書即揭  
21 示應「課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規  
22 範之設計，以防止資訊壟斷……」甚明。參諸上訴人官網揭  
23 示已向立法院提出「媒體壟斷防制與多元維護法草案」，避  
24 免言論集中及確保新聞專業即為其立法目的之一。

25 (二)原判決認定系爭附款為違法一節，並無違誤。本件相關法規  
26 如附表，茲援引論究如下：

- 27 1.按行政程序法第93條第1項規定僅在明示附款之容許性，  
28 至附款之合法性則應另為審視。查被上訴人因上訴人於准  
29 予換發前電視執照之公函促請改善財務狀況，而辦理系爭  
30 增資；又因增資涉及廣電法第10條之1第2項所規定變更營  
31 運計畫應經核准，遂先經上訴人105年12月22日函許可後

01 辦理；辦畢增資收足股款後，因「實收資本額」一項為電  
02 視執照上記載事項之一，被上訴人增資後與原執照上所載  
03 實收資本額已有不同，遂依同法第12條之2第1項執照內容  
04 有變更時應申請換發之規定，而提出本件申請；上訴人於  
05 審查時發現被上訴人之最大法人股東神旺公司於增資後持  
06 股變為59.05%，已抵觸廣電法施行細則第10條第1項第3款  
07 規定，與廣電法所欲追求無線廣播事業應股權分散以避免  
08 言論集中之精神有違，又股權轉讓本應先依廣電法第14條  
09 第1項規定申經上訴人許可，爰考量收視者之權益及上訴  
10 人調整股權所需時程，乃准予換照並為系爭保留廢止權附  
11 款之附加，限期命其改正單一股東持股逾50%之不當情  
12 事。以上事實為原審所確定，復與卷證資料相符，自得為  
13 本院裁判之基礎。

14 2.本件系爭附款為限期下命被上訴人於一定期間改正其股權  
15 結構，消除單一股東持股逾50%之情形，其性質屬於負  
16 擔，如屆期未為改正，上訴人得廢止准予換發執照之行政  
17 處分。核其內容已對於被上訴人形成一定之限制，揆諸前  
18 揭司法院解釋意旨，為排除政府公權力之干預，保障通訊  
19 傳播自由，對於傳播媒體作成行政處分所為之限制，應有  
20 法律明文，並應符合法律明確性原則。廣電法在第二章規  
21 範「電臺設立」，對於取得籌設許可、電視執照者，後續  
22 以獲得主管機關之核准為手段之管制，包括該法第10條之  
23 1第2項營運計畫之變更、第12條第2項執照屆期之換照、  
24 第12條之2第1項執照毀損、內容變更或遺失之換、補發、  
25 第14條第1項之事業停播、股權轉讓、變更名稱或負責人  
26 等。其中第14條第1項之股權轉讓，在該法施行細則第10  
27 條第1項明文不予許可之3款情形，其第3款為「新聞紙、  
28 無線電視或無線廣播事業之股東持股或與其相關企業共同  
29 持股達各該事業總股數百分之五十以上」，準此，遇電視  
30 事業之股東有轉讓股權而使股權結果有第3款所指持股超  
31 過50%之情形，即不應予以許可。另在同法第44條之1第4

01 款亦有針對發起人為股數變動達設立許可申請書所載預定  
02 實收資本額50%以上時，得廢止其許可之規定。即關於持  
03 股不得過度集中之限制僅有廣電法第44條之1第4款，及其  
04 施行細則第10條第1項第3款所明示之規定。回觀本件神旺  
05 公司持有被上訴人股權達59.05%之情事，則係出自於被上  
06 訴人辦理增資而來，並非因股東轉讓股權所致，也與前述  
07 發起人變動股數無涉。上訴人在審理因增資致執照登記事  
08 項「實收資本額」變更而申請換照之事件時，以不該當之  
09 股權轉讓限制事由，作成系爭附款，逾越法律授權之許可  
10 裁量範圍，顯然於法不合。原審由公司法之規定分析增資  
11 與股權轉讓之不同，論斷系爭附款處分基於廣電法第14條  
12 第1項股權轉讓及前揭施行細則第10條第1項第3款禁止移  
13 轉之規定，而限期命為改正，乃誤用法律而屬無據一節，  
14 並無違背法令之違誤。

15 3.上訴意旨指摘原審未予探究廣電法第12條之2最初於72年  
16 提案修正時之條文，係訂定於施行細則中，其文義為「其  
17 所載事項有變更時，應報請核准，申請換發」即法律寓有  
18 就執照變更內容進行實質審查之意涵；又指其105年12月2  
19 2日函許可被上訴人報請核准為增資而變更之營運計畫，  
20 其中說明六載明：「貴公司相關股權結構應符合廣播電視  
21 法施行細則相關規定」，上訴人本於審理營運計畫之職  
22 權，自得審查系爭增資之股權結構而命改正云云。然遍觀  
23 廣電法及其施行細則全文，除前揭2項關於持股之限制規  
24 定以外，別無其他，上訴人引用30餘年前之規定作為解釋  
25 基礎，實屬超越法律文義可能範圍所為，未符法律明確性  
26 原則，難以成立；又縱其有審理營運計畫變更之職權，在  
27 廣電法尚未對單一股東持股不得逾半之限制為原則性規定  
28 前，系爭附款仍屬無據。上訴人又指其裁量乃預測性、整  
29 體性規劃與決定，原判決率爾推翻系爭附款，與其自稱之  
30 「應為低密度之審查」等方向有悖一節，查特定行政領域  
31 中依法或依法律意旨得推導出行政機關具有判斷餘地者，

01 行政法院原則上在有限之審查外，固應予尊重，乃本件之  
02 重點則係在對於通訊傳媒自由之保障應如何看待。除前揭  
03 司法院釋字第613號解釋理由書所揭示「通訊傳播自由對  
04 通傳會之超越政治考量與干擾因而有更強烈之要求」之意  
05 旨外，晚近司法院釋字第744號解釋就商業性言論之保障  
06 已採取嚴格審查之標準，對於商業性言論之事前管制必須  
07 證立有「防免人民生命、身體、健康遭受直接、立即及難  
08 以回復危害之特別重要之公共利益目的，其與目的之達成  
09 間具直接及絕對必要關聯，且賦予人民獲立即司法救濟之  
10 機會，始符合憲法比例原則及保障言論自由之意旨」（參  
11 司法院釋字第744號解釋理由書）。本件上訴人作成系爭  
12 附款，無非為了防杜持股集中影響言論多元，此或為通傳  
13 管制所持之基本態度，惟在法無授權明文前，上訴人又無  
14 法證立本件持股逾半之事實有何事業干涉專業、阻礙言論  
15 多元之急迫危險等重大公共利益必須維護，而有限期命為  
16 改正之必要，其指股權集中即有妨及言論多元，反而係假  
17 設性之預斷，本院自無法予以尊重。

18 (三)原判決以系爭附款為違法，且具獨立性，得單獨成為撤銷訴  
19 訟之審查程序標的，而予以撤銷，非屬適法：

20 1.按系爭附款雖屬違法，惟上訴人對於被上訴人所提出之換  
21 照申請事件，有其固有職權，得於裁量後作成處分，不致  
22 因系爭附款為違法，即生剝奪其作成附款職權之效果，先  
23 予指明。

24 2.次按對於屬於負擔性質之附款得否單獨為撤銷訴訟之程序  
25 標的而予以撤銷，於學說、個案上固有不同之見解，此乃  
26 基於個案事實之不同，而異其情形。在處分屬裁量處分性  
27 質者，主要授益處分與附款間具有裁量上之因果關係、節  
28 制關係，附款之有無及內容自會對職權機關作成主要處分  
29 之內容發生影響。上訴人一再陳明其作成附款之考慮，在  
30 於防止系爭增資有股權集中之弊。故如除系爭附款之內容  
31 以外，上訴人本於職權得在法律明確授權規定之範圍內，

01 採取其他如命加強內控機制、部門制衡、自律功能等預防  
02 措施，其於審理換照申請時即非不得選擇而為，以善盡其  
03 責。反之，如依法已別無其他可行之管理措施，即上訴人  
04 已無裁量選擇之空間，而系爭附款又屬違法，則唯有逕予  
05 撤銷，始得滿足被上訴人之請求（參諸陳敏大法官於其著  
06 作中，即探究各項學說後指出「…惟在『裁量處分』，如  
07 單獨請求撤銷附款，無異剝奪行政機關之裁量權，強制其  
08 作成原來如無該附款即不須作成，或不欲作成之行政處  
09 分，並不合理。反之，如撤銷行政處分之全部，連該附有  
10 負擔之授益處分亦不可得，對當事人殊為不利。因此，對  
11 裁量處分，於行政機關如知附款違法則將為其他決定時，  
12 人民得提起課予義務之訴，請求判決行政機關依法院之法  
13 律見解為新決定」行政法總論，10版，頁536-538）另被  
14 上訴人於原審已陳明其已依系爭附款調整股權結構，則系  
15 爭附款有無回復原狀之可能，即關係訴訟類型之決定。被  
16 上訴人為上市公司，關於股權之調整涉及股票交易，股票  
17 交易有市場規範必須遵守，亦有股價漲跌之交易現實必須  
18 克服，如系爭附款處分經撤銷而溯及失其效力，被上訴人  
19 能否回復原狀，此關係正確訴訟類型之選擇，自有究明之  
20 必要。從而，本件原審以系爭附款為違法，而逕予撤銷，  
21 未予調查審酌前揭裁量性之換照處分與系爭附款間之關  
22 係，復未就上訴人主張系爭附款不具獨立性之理由予以指  
23 駁，即有理由不備及適用法令不當之違背法令。另對系爭  
24 附款處分能否回復原狀一節，也未予審究，本件為預備訴  
25 訟，被上訴人有先備位聲明，復有次序不同之2備位聲  
26 明，先位之訴有無理由為法院審理備位訴訟與否之條件，  
27 前揭未明事項，即關係先位有無理由、應否審理備位之先  
28 決問題，原審就上訴人關於此部分之抗辯，未予調查判  
29 斷，也未說明毋庸調查之理由，亦有判決不備理由之違  
30 法。



01 (四)綜上，系爭附款處分雖為違法，惟原審逕為撤銷有如前之違  
02 誤，上訴意旨求予廢棄，即有理由。又本件前開原判決違法  
03 之事項，猶待調查始得判斷，爰予廢棄並發回原審法院重行  
04 審理。

05 據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第  
06 260條第1項，判決如主文。

07 中 華 民 國 111 年 3 月 7 日

08 最高行政法院第三庭

09 審判長法官 帥 嘉 寶

10 法官 鄭 小 康

11 法官 林 玫 君

12 法官 洪 慕 芳

13 法官 李 玉 卿

14 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

15 中 華 民 國 111 年 3 月 7 日

16 書記官 洪 立 品