

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第983號

上 訴 人 新唐城有線電視事業股份有限公司

代 表 人 凱擘股份有限公司 指定代表人：劉中勝

上 訴 人 全聯有線電視股份有限公司

代 表 人 凱擘股份有限公司 指定代表人：王建文

共 同

訴訟代理人 曾至楷 律師

被 上 訴 人 國家通訊傳播委員會

代 表 人 陳耀祥（主任委員）

訴訟代理人 魏啓翔 律師

輔助參加人 亞洲衛星電視股份有限公司

代 表 人 王志隆

輔助參加人 壹傳媒電視廣播股份有限公司

代 表 人 練台生

輔助參加人 新北市政府

代 表 人 侯友宜

上列當事人間有線廣播電視法事件，上訴人對於中華民國109年7月1日臺北高等行政法院108年度訴字第394號判決，提起上訴，
本院判決如下：

主 文

01 上訴駁回。

02 上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

03 理 由

04 一、上訴人新唐城有線電視事業股份有限公司（下稱新唐城公
05 司）、全聯有線股份有限公司（下與新唐城公司合稱為上訴
06 人）均為凱擘股份有限公司（下稱凱擘公司）控股之有線廣
07 播電視系統經營者（下稱系統業者），於○○市○區設置有
08 線廣播電視系統，播送影像、聲音或數據，提供公眾收視、
09 聽或接取之服務。上訴人前於民國107年5月7日各自提出
10 「數位基本頻道營運計畫變更申請書」，規劃將數位基本頻
11 道「衛視合家歡台」自第45台變更至第145台、「壹電視新
12 聞台」（下稱壹電視）自第49台變更至第149台、「JET T
13 V」自第80台變更至第45台；原屬付費頻道而非基本頻道之
14 「寰宇新聞台」、「WAKUWAKU JAPAN」，則各自第222台、
15 第212台調整移至第49台、第80台，而向被上訴人申請其營
16 運計畫中「頻道之規劃及其類型」基本頻道變更之許可（下
17 稱107年頻道變更申請案；其中關於壹電視台、寰宇新聞台
18 之頻道異動，及寰宇新聞台所屬頻道類型變更之申請許可部
19 分，下稱系爭申請）。經被上訴人請上訴人依「有線廣播電
20 視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法」（下稱
21 頻道變更許可辦法）第4條第1項第4款規定，所應提供其與
22 頻道供應事業，即衛星娛樂傳播股份有限公司（下稱衛星娛
23 樂公司）、壹傳媒電視廣播股份有限公司（下稱壹傳媒公
24 司）間之完整協商紀錄，並分別函請上訴人、關係人及地方
25 政府提供意見後，於108年1月2日召開第837次委員會議（下
26 稱系爭委員會議）決議否准上訴人所提107年頻道變更申請
27 案，就各上訴人分別以108年2月1日通傳平臺字第000000000
28 00號函、108年2月13日通傳平臺字第000000000000號函（下
29 合稱原處分）作成不予許可之否准處分，理由略謂：上訴人
30 所提申請尚無違反頻道變更許可辦法第3條第1項各款規定，
31 但經綜合評估，如經許可變更，影響消費者收視習慣，無法

01 維持消費者權益，不予許可等語。上訴人對原處分不服，提
02 起本件行政訴訟，惟另於108年3月15日，各向被上訴人提出
03 「數位頻道營運計畫變更申請書」，預計將數位基本頻道之
04 「衛視合家歡台」自第45台變更至第145台、「JET TV」自
05 第80台變更至第45台（下稱第2次申請），業經被上訴人召
06 開第850次委員會議決議後，就各上訴人分別以108年4月10
07 日通傳平臺字第00000000000號、第00000000000號函予以許
08 可。上訴人就系爭申請遭否准而提起行政訴訟部分，聲明
09 「1.原處分關於否准系爭申請部分均撤銷。2.被上訴人就系
10 爭申請應作成許可之處分。」經臺北高等行政法院（下稱原
11 審）以108年度訴字第394號判決（下稱原判決）駁回。上訴
12 人不服，提起本件上訴。

13 二、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯，均引用原判決
14 所載。

15 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：

16 （一）有線廣播電視法（下稱有線廣電法）對有線電視系統經營者
17 採高度管制，同法第6條（原判決誤載為第26條）、第29條
18 等規定要求系統經營者任一頻道之變更，均須先向主管機關
19 申准始得為之，以實現該法第1條所揭示之立法目的。「有
20 線廣播電視系統經營者營運計畫變更申請許可或報請備查辦
21 法」（下稱系統業者營運計畫變更辦法）第4條，以及頻道
22 變更許可辦法第3條第4項，乃分別依有線廣電法第29條第1
23 項、第3項授權所訂定，係將頻道變更申請之審查明確化，
24 以防止被上訴人裁量之濫用，並符合穩定性、明確性、可預
25 測性，且不違背上訴人依有線廣電法第37條第1項自訂之頻
26 道上下架規章，而本件為課予義務訴訟，上訴人系爭申請是
27 否有據，自得依上開辦法，包括原處分作成後始於108年1月
28 17日增訂之頻道變更許可辦法第3條第4項等規定，依系爭申
29 請是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之
30 多樣性及其他公共利益之綜合考量而予審查判斷。又此等頻

道位置調整審查涉及將來可能發生結果之預測及評估，法院應採低密度之司法審查。

(二)上訴人雖主張系爭申請乃依送經被上訴人備查之頻道上下架規章第8條，以相同或近似類型頻道區塊化規劃播送，並依一定期間內同類型頻道收視率或收視參考指標比較表現而實施，並提出凱擘公司機上盒收視資料、臺灣艾傑比尼爾森媒體研究股份有限公司（下稱尼爾森公司）收視資料，擬申請以所稱收視表現較佳，且播送內容為國內所欠缺國際新聞之寰宇新聞台，取代收視表現欠佳的壹電視（下與寰宇新聞台合稱為系爭二台）。但：

1.系爭申請所異動者為新聞頻道，依105、106年臺北市政府觀光傳播局收視滿意度調查，及105年被上訴人電視使用行為及滿意度調查等資料，國內民眾較常收看新聞類之電視頻道，對於特定新聞頻道區塊內已養成固定收視習慣之廣大社會大眾而言，一旦移頻，影響其消費權益重大，為維護消費者權益，關於系爭申請，被上訴人本應審酌系統業者是否係將收視滿意度較高之頻道置於較前段頻道，且異動至前段頻道位置之新頻道，應經客觀證明優於被取代之原頻道等與消費者權益有關之事項。

2.付費頻道與基本頻道之收視戶數、收看動機不同，收視率比較基準不同，而寰宇新聞台原性質上為付費頻道，付費訂閱者本即偏好該頻道，與基本頻道新聞台如壹電視相比，自然更常收視。上訴人以數位機上盒關於付費頻道平均收視分鐘數之收視率高於基本頻道，難作為證明寰宇新聞台優於壹電視而為頻道異動之基礎。至於尼爾森公司收視資料即便有上訴人主張壹電視在有線電視系統新聞區塊收視情況敬陪末座之情形，然該資料僅就基本頻道之新聞頻道作收視率調查，未有寰宇新聞台之收視表現，無法得知系爭二台比較結果。況依壹傳媒公司所提107年1至9月期間之Nielsen-MOD系爭二台收視率比較表，則顯示壹電視平均收視0.27、寰宇新聞台平均收視0.06，與上訴人所稱寰宇新聞台收視表現優於壹電

01 視之主張不符。被上訴人將上訴人與壹傳媒公司分別提供之
02 收視比較一併納入參酌，難得出寰宇新聞台收視滿意度優於
03 壹電視的結論，亦屬有據。至於上訴人提供凱擘公司所作之
04 電視收視問卷調查，則有引導提問疑慮，無採認價值。

05 3.上訴人另主張將寰宇新聞台改為免費頻道，有助消費者收視
06 國際新聞云云，但上訴人顯然尚有其他空頻，並無因此將壹
07 電視新聞頻位異動之必要。

08 4.本件輔助參加人新北市政府於原處分作成前及原審審理中，
09 均表示將壹電視所在播放國內新聞第49至55台之頻位，由第
10 49台移到第149台，將播放國際新聞之寰宇新聞台插入第49
11 台，恐影響消費者收視習慣，與被上訴人評估判斷結果一
12 致。

13 5.上訴人固主張已編排第146至150頻道為新的新聞區塊，壹電
14 視新頻位碼僅增加百位數之「1」，已考量消費者習慣云
15 云。然目前有線電視訂戶仍習於傳統選台方式，於電子節目
16 表單之使用普及前，系爭申請恐衝擊訂戶收視習慣，致生民
17 怨而對消費者權益有負面影響。上訴人另指稱新聞內容充斥
18 暴力、色情或八卦消息等，則應由被上訴人另依衛星廣播電
19 視法監理查處，與系爭申請無關。上訴人另舉「MOMO親子
20 台」之兒童頻道取代「ANIMAX」卡通頻道申請經許可為例，
21 則與系爭申請異動系爭二台均為新聞頻道之情形不同，難以
22 比附。

23 6.綜上，本件被上訴人綜合評估判斷後，認為許可系爭申請影
24 響消費者收視習慣，無法維持消費者權益，故以原處分不予
25 許可，經核並未違法。

26 (三)被上訴人為原處分前，關於系爭申請：1.是否「增進或維持
27 整體市場競爭」方面，依被上訴人108年6月各有線電視系統
28 訂戶數統計表顯示，上訴人所隸屬之凱擘集團所有12家系統
29 業者，於有線電視系統平台水平市場市占率高達20.70%，
30 如加計台固集團5家系統業者之市占率11.02%，其等系統業
31 水平市場市占率達31.72%。又市場現實為有線電視市場高

度集中，全國51個有線電視經營區有37區一家獨占，其他區為兩家業者雙占，上下游垂直整合程度高，資力雄厚集團同時控制上游頻道與下游的有線電視系統。此結構特徵影響市場競爭，危害廣電媒體多元發展。主要集團掌握上下游市場，逕以頻道上下架為籌碼互槓。富邦集團版圖包含下游之凱擘及台固有線系統，媒體版圖涵蓋有線電視系統、頻道、電商、OTT、電信，甚至包含金融事業，為影視一條龍與通訊傳播匯流之首。總體考量系統業者與頻道業者間商業交易及市場地位等因素，被上訴人對於多系統經營者（如凱擘集團）及具有垂直整合優勢之多系統經營者所屬系統業者所提出之變更頻道申請案，有採取比對獨立系統業者更審慎態度處理立場之必要。被上訴人亦詳細敘明，考量影視服務競爭激烈，頻道變更屬系統經營者之經營策略一環，依事證資料，未見系爭申請之頻道位置異動，對市場競爭秩序有顯著變化，惟本件涉及多系統經營者凱擘公司所屬12家系統業者提出之頻道變更，其市場力量及其所屬系統業者之平台影響力對於市場競爭影響仍須持續關注等語，顯示被上訴人業已考量市場競爭要件。2.是否「增進或維持頻道內容之多樣性及其他公共利益」方面，上訴人申請時雖主張壹電視與年代新聞台屬同一集團，重複播送相似內容或相同觀點新聞，而寰宇新聞台為國內唯一國語發音之國際新聞頻道，可補足原新聞區塊欠缺之國際新聞云云。但查頻道變更許可辦法第3條第4項所謂「頻道內容之多樣性」，參照有線廣電法第1條立法意旨，乃指促進視聽多元化及多元文化均衡發展。新聞頻道國際或國內新聞製播比例之高低，難認為頻道內容多樣性之重心。而被上訴人為辦理有線廣電法第37條第1至3項規定事項，並供系統業者訂定有關衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業（下合稱頻道供應業者）提供頻道之上下架規章參考，於107年8月16日訂定之「有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則」（下稱上下架規章參考原則）第9點所稱過

01 去「三年得獎紀錄」，為頻道順序變動之重要參考指標，可
02 供酌量「頻道內容之多樣性」之參考因素。查壹電視與年代
03 新聞台分屬不同衛星廣播電視事業之衛星電視頻道，兩頻道
04 營運計畫及節目安排均有不同，並無實證資料足以佐認上訴
05 人所稱兩台新聞素材來源相同且觀點重覆之情，另上訴人所
06 提問卷調查資料則有引導提問之疑，無從遽採。又播出國際
07 新聞比例較高之新聞頻道內容，不必然比其他新聞頻道更具
08 多樣性。況依輔助參加人壹傳媒公司提出資料顯示，寰宇新
09 聞台於109年1月22日24小時共播出44個時段節目，重播者達
10 34個，重播率高達約77%，對照壹電視於同日24小時共播出
11 18個時段節目，重播者僅3個，其他均為新播，重播率僅約1
12 7%，且重播內容集中於凌晨時段，輔助參加人壹傳媒公司
13 稱壹電視較寰宇新聞台提供更豐富之新聞內容等語，並非妄
14 語。故系爭申請對於頻道內容多樣性、提升多元文化或維護
15 視聽多元化，尚無顯著變化。至於系爭申請對於促進通訊傳
16 播健全發展、平衡城鄉差距、弱勢權益及其近用服務、國家
17 安全維護、通訊傳播產業從業人員勞動權益或其他通訊傳播
18 法規所保障之公共利益影響，經審酌後亦無顯著變化；況輔
19 助參加人壹傳媒公司陳明上訴人所屬凱擘集團旗下系統業者
20 均以較差之SD標準畫質播出壹電視頻道，並積欠練台生
21 （即壹電視所屬集團負責人）經營之頻道代理商佳訊視聽股
22 份有限公司108年度頻道授權費，以打壓壹電視，系爭申請
23 後移壹電視之頻道至149台，針對性意味濃厚，並非基於消
24 費者權益保障，而堅決反對系爭申請。3.綜上，被上訴人為
25 原處分前，已併審酌考量是否增進或維持整體市場競爭、頻
26 道內容之多樣性及其他公共利益，原處分並無上訴人所指裁
27 量違法。

28 （四）上訴人主張系統業者對於頻道位置編輯之言論自由，非有線
29 廣電法立法目的所明示，不優於消費者視聽權益。上訴人主
30 張系爭申請之許可審查乃對言論自由事前審查，且原處分之

審查標準違反法律保留原則、授權明確性原則云云，亦不可採。

(五)依現行有線廣電法規定，系統業者擬變更基本頻道之規劃及其類型變更，不論為類比或數位頻道，均應申請被上訴人許可。系爭申請包含基本頻道即壹電視第49台之變更規劃，依現行有線廣電法及其授權訂定之辦法規定，即應申經許可。上訴人主張有線電視系統已全面數位化，被上訴人考量類比時代存在之問題而否准系爭申請，違反法規授權目的及平等原則、比例原則云云，亦有誤會。又原處分是以系爭申請之頻道變更影響消費者收視習慣，無法維持消費者權益為由而不予許可，上訴人主張原處分違反不當聯結禁止而裁量濫用或理由矛盾云云，均有誤會。又上訴人所提其他頻道異動申請經許可案例，與系爭申請異動者乃影響消費者權益重大之新聞頻道，性質迥異，無從類比，並無上訴人主張違反平等原則問題等詞，判決駁回上訴人之訴。

四、本院按：

(一)廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第11條所保障之範圍。惟廣播電視對於社會具有廣大而深遠之影響。享有傳播之自由者，有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家本得依法予以限制（司法院釋字第364號解釋意旨參照），且憲法保障人民使用電視或其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之通訊傳播自由，本非絕對，國家得於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，依其特性而有不同之保護範疇及限制之準則，制定法律為適當之限制（同院釋字第617號解釋意旨參照），立法者亦有立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域（同院釋字第613號解釋意旨參照）。

(二)有線廣電法是為促進有線廣播電視事業之健全發展，保障公眾視聽之權益，增進公共利益與福祉，維護視聽多元化而制定（有線廣電法第1條參照）。有線廣電法自82年8月11日以「有線電視法」為名制定公布時起迄今，均採分區經營許可制，初期並依「維持適當經濟規模、避免惡性競爭」之立法理由，限制同一地區有線電視系統業者僅准5家經營（82年8月11日制定公告之有線電視法第27條及其立法理由參照），迄至88年2月3日修正公布並更名有線廣播電視法（下復稱有線廣電法），雖已基於市場開放競爭，順應業界要求等理由，解除上述一區5家經營之上限（88年2月3日修正公布有線廣電法第32條及其立法理由參照），但仍形成各經營地區為一家有線電視系統業者獨占或少數業者寡占而市場結構高度集中之現實，使其上下游交易相對人包括頻道供應業者或消費者，難有偏離轉與其他系統業者從事交易之自由，連帶使人民藉由有線電視之通訊傳播設施以發表言論之通訊傳播自由，例如經營或代理電視頻道欲透過有線電視網絡系統以發表言論之自由，以及閱聽公眾藉由有線電視取得資訊，滿足知的權利，形成公共意見及公共監督，以維持民主多元社會正常發展等重要公共利益，均受此等具市場優勢力量之系統業者於上下架及頻道順位規劃之交易決定所支配。在此有線電視特殊之市場結構下，人民非得輕易藉由系統經營業之設立及規劃編排頻道，表達其思想及言論而多元發展，反有賴在組織、程序及實體規範上，對於有線電視系統業者頻道規劃、編排等營運行為予以適當之管理，才得防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由有線電視之通訊傳播媒體平台表達與散布，形成公共討論之自由領域。因此，有線廣電法第3章「營運管理」之規範，對於有線電視系統業者之營運採高度管制，該章第29條第1項、第3項並規定：「系統經營者應依其營運計畫營運，其申請書及營運計畫內容於取得經營許可執照後有變更時，應向中央主管機關申請許可變更或報請備查；其應經許可項目、應報請備查項目及許可基準之

辦法，由中央主管機關定之。」「系統經營者依第1項規定申請頻道之規劃及其類型之變更時，其許可辦法由中央主管機關定之。」且同法第66條第4款對於系統業者違反第29條第1項規定，設有罰鍰之制裁，並得限期令其改正。亦即，有線電視系統業者在頻道規劃及其類型變更時，原則上須事前向中央主管機關即被上訴人申請許可。

(三)被上訴人依有線廣電法第29條第1項、第3項之授權，分別訂定系統業者營運計畫變更辦法、頻道變更許可辦法。依系統業者營運計畫變更辦法第2條第1項第4款及第2項規定：「有線廣播電視系統經營者（以下簡稱系統經營者）之申請書及營運計畫內容，除本法授權訂定之法規命令另有規定者外，其變更應經許可項目如下：……四、本法第11條第2項第5款依有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法，應申請許可之事項。」「申請書及營運計畫內容變更，除前項規定外，應向中央主管機關報請備查。」第4條第3項前段規定：「中央主管機關審查系統經營者申請營運計畫變更許可時，應考量並綜合判斷其能否增進或維持整體之市場競爭、消費者權益及其他公共利益，予以准駁；……。」頻道變更許可辦法於106年1月3日訂定發布之立法總說明即謂：「隨著通訊、視訊及資訊整合之數位匯流時代來臨，有線廣播電視系統已朝數位化時代發展，非如過去僅能提供類比時代之視訊服務，而能提供更多數位節目頻道供收視戶訂閱觀賞，且因數位化提供更多寬頻及互動服務，頻道之規劃及其類型已無定頻及容量之限制。惟為保障收視戶收視頻道節目之品質，提升有線電視系統播送頻道內容，爰依據有線廣播電視法第29條第3項規定，訂定本辦法。」同辦法第2條規定：「除因頻道供應事業終止經營而須停播該基本頻道外，有線廣播電視系統經營者之基本頻道新增、停播、位置異動，應申請頻道之規劃及其類型變更許可。」其106年1月3日發布之立法說明並稱：「系統經營者之基本頻道新增、停播、位置異動時，因涉及核准費率、頻道供應事

業洽談合約、購物頻道數量限制及消費者權益之影響，因此無論基本頻道係以類比、數位、類比及數位雙載訊號播送，均應以申請許可方式辦理。」同辦法第3條第1項第8款、第3項、第4項規定：「系統經營者之基本頻道變更後，應符合下列規定，違反者不予許可：……八、以類比訊號播送者，第78頻道前之同類型頻道原則上以區塊化規劃。以數位訊號播送者，同類型頻道原則上以區塊規劃，分置於1至5個區塊播送。」「本條所稱區塊，指依頻道節目屬性區隔，並尊重消費者收視習慣形成之集中規劃。」「系統經營者依前條申請頻道之規劃及其類型變更，中央主管機關應綜合考量是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益。」又本條第1項第3款、第3項之立法說明並稱：「為尊重消費者收視習慣，頻道之區塊規劃仍有其必要。……爰參酌『有線電視頻道規劃與管理原則』及『國家通訊傳播委員會處理有線電視頻道規劃變更參考指標』，於第1項……第8款……及第3項明定頻道區塊之相關規範。」而所稱「基本頻道」，依有線廣電法第2條第6款規定，則指訂戶定期繳交基本費用，始可收視、聽之頻道。準此，系統業者之頻道規劃及其類型變更，若涉及「基本頻道」之新增或頻位變更，不論係以類比、數位、類比及數位雙載訊號播送，均屬其經許可之營運計畫內容發生異動，依前揭有線廣電法第29條第1項、第2項及系統業者營運計畫變更辦法、頻道變更許可辦法之規定，應申請取得被上訴人許可。而被上訴人受理後，依系統業者營運計畫變更辦法、頻道變更許可辦法，即使其基本頻道新增或異動並未違反頻道變更許可辦法第3條第1項所列各款事由，並無法定不應許可之情事，被上訴人仍應依同條第4項規定，綜合考量該變更是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益，以為准駁。至於被上訴人前於103年4月3日所發布通傳法務字第00000000000號解釋令（下稱103年解釋令），稱：「（舊）有線廣播電視法第22條（現移列同法第

11條)第2項第5款係規定,申請有線廣播電視之營運計畫應載明頻道之規劃及其類型,其中應不包含數位頻道增加或變更頻道位置;蓋因其對頻道區塊化及訂戶循電子表單自行收視其慣用頻道之選擇權無有影響,若有變更,無需依照同法第26條第1項規定為營運計畫變更之辦理」等語,於頻道變更許可辦法訂定發布後,就數位基本頻道之新增或變更位置,仍須依該辦法第2條、系統業者營運計畫第2條第1項第4款等規定申請許可,自無再予適用之餘地。

(四)關於課予義務訴訟事件,行政法院係針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務」之爭議,依法作成判斷。除法律另有規定外,事實審法院言詞辯論程序終結時之事實狀態的變更,以及法律審法院裁判時之法律狀態的變更,均應綜合加以考量,以為判斷。裁判基準時決定後,在此基準時點以前所發生之事實及法律狀態的變化,均應納入考慮範圍,解釋個案應適用之實體法規定及法律適用原則以為法律適用作成裁判(本院109年度大字第3號裁定意旨參照)。法律除明定具有溯及效力者外,其適用以不溯及既往為原則,此為法律適用之原則。中央法規標準法第18條,明示行政機關受理人民申請許可案件,在處理程序終結前,新的法規公布,原則上應適用變更後的新法;例外適用變更前的舊法者,則限於舊法有利於當事人而新法未廢除或禁止所申請事項之情形,皆不生法律溯及既往問題。又中央法規標準法第18條所稱「處理程序」,指主管機關處理人民申請許可案件之程序而言,不包括行政救濟之程序在內。本件上訴人於107年5月7日提出系爭申請,頻道變更許可辦法於108年1月17日修正發布第3條第4項之規定,被上訴人於108年2月1日作成否准之原處分,處理程序終結前,頻道變更許可辦法雖有修正,惟該等修正無非在闡釋有線廣電法第1條、第29條、第37條、第64條及系統業者營運計畫變更辦法第4條第3項之原意,舊法規並未有利於當事人,自應適用新法規,且被上訴人於108年1月2日召開系爭委員會議審議

時，亦已依系統業者營運計畫變更辦法第4條第3項，辦理系爭申請准否之審查，此為原判決所確定之事實，該規定實質上核與108年1月17日修正發布之頻道變更許可辦法第3條第4項規定相當，即本件系爭申請處理程序終結前，被上訴人業以合議制之法定正當程序，依循應適用之法規內涵，辦理系爭申請之審議而作成原處分。故本件系爭申請自應以處理程序終結時之頻道變更許可辦法，以為認定應否許可之評核基準，行政法院亦應以此作為裁判時，判斷上訴人之請求權是否成立、被上訴人有無行為義務之應適用法令。

(五)行政事件之性質，如涉及未來發展之預測性或風險評估，且主管機關為獨立機關時，處分機關對於未來發展之預測或風險之評估，是否合理可支持，司法應為低密度之審查，法院不得以自己之預測評估取代獨立機關之預測評估，俾符合機關功能最適原則。而承上論，有線電視系統業者關於頻道規劃及其類型變更，涉及「基本頻道」之新增或頻位變更者，因有線電視系統業市場高度集中之特性，有線廣電法及相關授權辦法規定應申經被上訴人許可。而被上訴人則為依國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）規定所設之合議制獨立機關，其組成與職權之行使，具民主正當性，且具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗，復不受政黨政治或利益糾葛而須依法獨立行使職權（同法第4條、第7條、第8條等規定參照），以使其對有線電視上述頻道編排經營之准駁決定，能不受政黨政治或利益糾葛之干擾，依專業自主決定之空間，綜合考量其申請基本頻道之新增或頻位變更是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益等因素，以促進有線廣播電視事業之健全發展，防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由有線電視之通訊傳播媒體平台表達與散布，依此保障公眾視聽之權益，維持民主多元社會正常發展，而增進公共利益與福祉。基此，被上訴人於裁量決定是否許可上訴人申請基本頻道之新增或頻位變更，核屬獨立機關對於上述公共利

01 益與福祉如何在有線電視平台未來平衡發展估測作成之專業
02 判斷，亦係有線廣電法為對系統業者頻道規劃、編排等營運
03 行為採取適當管理，而在組織、程序上之規範設計，依上開
04 說明，司法應採取低密度之審查，法院不得以自己之預測取
05 代獨立機關之預測，惟於被上訴人之判斷有出於錯誤之事實
06 認定或不完全資訊、與事物無關之考量、違反一般公認價值
07 判斷標準、法定正當程序或相關法治國家應遵守之原理原則
08 等違法情事，始得予以撤銷或變更。

09 (六)經查，本件系爭申請乃將上訴人原營運計畫所規劃之數位基
10 本頻道壹電視，其頻位自第49台變更至第149台，並將原屬
11 付費頻道之寰宇新聞台變更調移至第49台而新增為基本頻
12 道，兩頻道內容屬性均屬新聞頻道，寰宇新聞台則偏重國際
13 新聞之報導，被上訴人經系爭委員會議依有線廣電法第29條
14 第1項、第3項、頻道變更許可辦法、系統業者營運計畫變更
15 辦法第4條第3項等規定辦理審議，綜合考量市場競爭、消費
16 者權益及其他公共利益等因素後，作成不予許可之決議，並
17 以：系爭申請雖未違反頻道變更許可辦法第3條第1項所列各
18 款規定事由而不應許可，惟依同辦法第3條第4項規定，頻道
19 位置異動應綜合考量是否增進或維持整體市場競爭、消費者
20 權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益。而為尊重、維護
21 消費者習慣，頻道位置異動應審酌是否將收視滿意度較高之
22 頻道置於較前段頻道，且異動至前段頻道位置之新頻道應經
23 客觀證明優於被取代之原頻道。經被上訴人檢視上訴人及輔
24 助參加人壹傳媒公司各自提供之壹電視與寰宇新聞台收視數
25 據比較資料，認上訴人提供之資料未達可作為頻道位置異動
26 之客觀標準，難認寰宇新聞台（新頻道）收視滿意度優於
27 （前段被取代頻道）壹電視，且參酌上訴人經營地區輔助參
28 加人新北市政府關於考量訂戶目前仍習於傳統選臺方式收
29 視，在電子節目表單使用普及前，系爭申請之頻道異動恐衝
30 擊訂戶收視習慣、致生民怨，對消費者權益有負面影響之意
31 見，經綜合考量系爭申請是否增進或維持整體市場競爭、消

費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益後，如許可系爭申請之頻道變更，將影響消費者收視習慣，無法維持消費者權益等語為由，作成否准系爭申請之原處分，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符，亦為上訴人所不爭執。原判決並論明：本件課予義務訴訟，系爭申請是否有據，得依系統業者營運計畫變更辦法第4條、108年1月17日修正增訂之頻道變更許可辦法第3條第4項等規定，依系爭申請是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益之綜合考量而予審查判斷，且因此等頻道位置調整審查涉及將來可能發生結果之預測及評估，法院應採低密度之司法審查等語，經核除將系爭申請處理程序終結前即已增訂生效，並經原處分引以為據之頻道變更許可辦法第3條第4項規定，誤為原處分作成後始修正增訂外，其餘關於系爭申請是否有據之審查判斷所應適用之法令，以及行政法院司法審查密度之論斷，參照前開說明，均無違誤。上訴意旨主張頻道變更許可辦法第3條第4項規定於系爭委員會議審議時，尚未修正發布，非委員會審議之依據，原處分援引該規定為據，原判決認應以該規定審查系爭申請，均違反正當程序云云，對照本院前述之說明，乃有誤會，並不可採。至於上訴意旨另引述學術文獻參考美國法對有線電視管制之論理，主張系統業者對頻道位置規劃及編排具有固有之排頻權能，為其營業自由及言論自由之展現，我國法制對系統業者變更基本頻道規劃採許可制，是對言論自由事前審查之重大干預，行政法院應採嚴格審查，原審認應採低密度審查，有適用法規不當之違法云云，然美國有線電視系統經營業市場現所處開放與自由競爭環境，人民藉系統經營業之設立而規劃編排頻道，藉此行使媒體編輯裁量之言論自由近用容易度，非我國有線電視系統經營業長久以來所處市場結構之環境，所得相比。美國法制因應其市場特性而生偏重於系統業者經營、編排頻道之營業與言論自由的保護範疇，進而衍生司法對行政管制應採高審查密度之限制準則，亦非我國因應

01 截然相異市場結構特性而生前述不同於美國法制之保護範疇
02 及限制準則，所須予仿效適用，自難以法制環境基本條件顯
03 然不同之美國法比較論述，指摘原判決對原處分否准系爭申
04 請之決定所採低密度司法審查，有何適用法規不當之違法，
05 上訴意旨此部分主張，難認有理。

06 (七)次查，國內民眾較常收看為新聞類電視頻道，目前有線電視
07 訂戶仍習於傳統選台方式，使用數位電子節目表單之選台方
08 式尚未普及，為原審依法確定之事實，亦與卷內證據相符，
09 原判決據此論明：系爭申請涉及新聞頻道移頻，對已養成固
10 定於特定新聞頻道區塊收視新聞習慣之社會大眾而言，權益
11 影響重大，故為維護消費者權益，被上訴人審酌系統業者是
12 否「將收視滿意度較高之頻道置於較前段頻道，且異動至前
13 段頻道位置之新頻道，應經客觀證明優於被取代之原頻道」
14 (下稱系爭消費者權益裁量準則)，乃有所據等語，參酌新
15 聞頻道本為有線電視頻道中，滿足閱聽公眾知的權利，形成
16 公共意見及公共監督最直接重要之管道，即使目前有線電視
17 系統已全面數位化，在數位頻道仍尊重消費者習慣而維持區
18 塊規劃，消費大眾也仍維持傳統至各類區塊內依頻位順序前
19 後搜選之選台方式下，有線電視系統業者擬變更原規劃實施
20 已久之新聞頻道頻位，就意味將減少消費大眾觸及遭調移出
21 原區塊新聞頻道之收視機會，影響有固定收視該新聞頻道習
22 慣者之消費權益，亦影響新聞頻道供應業者透過有線電視平
23 台行使其通訊傳播自由與新聞自由之果效，甚至有濫用市場
24 地位對特定頻道供應事業為不正當差別待遇而形成資訊壟斷
25 之虞。故對於新聞頻道頻位之變更申請，被上訴人依維護消
26 費者權益之考量，以系爭消費者權益裁量準則，作為實際裁
27 量作業之參考準則，以顧及維持或增進消費者權益，避免系
28 統業者藉其市場地位妨礙他人行使通訊傳播及新聞自由，而
29 形成資訊壟斷，乃有其必要，並未違背平等原則、比例原則
30 或有何不當聯結之虞慮，則原判決上開論斷，經核並無違
31 誤。至於系爭消費者權益裁量準則，乃因新聞頻道之頻位變

01 異涉及前述消費者重大權益之特殊性，所衍生之適當裁量參
02 考標準，其實際內容縱與被上訴人為辦理有線廣電法第37條
03 第1項至第3項規定事項，並供系統業者訂定、修正上下架規
04 章時參考，所發布之上下架規章參考原則第9點「頻道位置
05 異動參考指標」之第1款、第3款規定內容相當，僅系爭申請
06 相關頻道頻位變異時，因其個案特殊性，不論主管機關或系
07 統業者均須考量適用之合理準則，非謂被上訴人乃直接依上
08 下架規章參考原則而為系爭申請之審查，此參原審依系爭委
09 員會議紀錄、原處分所確定之事實顯示，被上訴人乃依系統
10 業者營運計畫變更辦法第4條第3項、頻道變更許可辦法第3
11 條第4項等規定而作成原處分即明，且原判決僅稱該等上下
12 架規章參考原則實際上與消費者權益相關，亦未認定被上訴
13 人乃依上下架規章參考原則第9點第1款、第3款規定而為審
14 查並作成原處分。上訴意旨主張消費者之收視習慣不足以作
15 為權益予以維護，也不應直接將供系統業者訂定規章參考之
16 上下架規章參考原則，列為頻道變更之審查標準，原處分違
17 反法律保留原則、授權明確性原則、再轉授權禁止原則、不
18 當聯結禁止原則、可預見性原則，而原判決未予糾正，適用
19 法規不當云云，乃其主觀之見解，並無可採。

20 (八)又取捨證據、認定事實屬於事實審法院之職權，若其取證、
21 認事未違背經驗法則、論理法則或證據法則，縱其證據之取
22 捨與當事人所希冀者不同，致認定的事實異於當事人之主
23 張，亦不得謂原判決有違背法令之情形。經查，被上訴人為
24 處分前，已綜合考量系爭申請是否增進或維持消費者權益、
25 整體市場競爭、頻道內容之多樣性及其他公共利益等因素，
26 其裁量並未違法，系爭申請難認有據等情，已經原審依調查
27 證據之辯論結果，詳述得心證之理由，並敘明系統業者擬變
28 更營運計畫之內容，若涉及基本頻道之規劃及其類型，依現
29 行有線廣電法及頻道變更許可辦法之規定，即使為數位頻
30 道，仍應申請被上訴人許可，亦即被上訴人103年解釋令就
31 數位頻道頻位變更無庸申請許可之解釋，自頻道變更許可辦

01 法發布施行起，即已不再適用之意旨，暨就上訴人主張此部
02 分原處分違反法規授權目的、平等原則、比例原則、不當聯
03 結禁止原則等節，何以不足採取；以及上訴人提出之收視資
04 料、電視收視問卷調查並援引其他頻道異動申經許可之前例
05 等事證，何以不足為上訴人有利之認定，分別予以論駁甚
06 明，核與卷內證據尚無不符，亦無認定事實違反論理法則、
07 經驗法則或判決不備理由之情事，原判決據以駁回上訴人於
08 原審之訴，依上開規定及說明，即無不合。至於原審依非屬
09 有線電視系統之中華電信MOD收視率資料，論稱壹電視收視
10 率高於寰宇新聞台，與上訴人主張寰宇新聞台收視表現優於
11 壹電視之情並不相符等語，無論當否，核屬與原判決結論並
12 無影響之贅論，原判決仍應維持。上訴意旨主張原處分採取
13 與被上訴人103年解釋令相反之見解，有違平等原則，且輔
14 助參加人新北市政府在原審已陳明基於尊重系統業者及市場
15 競爭機制，不反對系爭申請並可資同意之意見，原判決未說
16 明不採納上開上訴人主張及有利上訴人事證之理由，核有判
17 決不適用法規及不備理由之違背法令云云，無非係其主觀之
18 見解及就原審取捨證據、認定事實之職權行使事項為指摘，
19 並無可採。

20 五、綜上所述，原判決維持原處分而將上訴人在原審之訴予以駁
21 回，核無違誤。上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，
22 求予廢棄，為無理由，應予駁回。

23 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
24 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項
25 前段，判決如主文。

26 中 華 民 國 112 年 10 月 26 日

27 最高行政法院第四庭

28 審判長法官 蕭 惠 芳

29 法官 侯 志 融

30 法官 曹 瑞 卿

31 法官 李 君 豪

01

法官 梁 哲 瑋

02

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

03

中 華 民 國 112 年 10 月 26 日

04

書記官 曾 彥 碩