最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第792號

上　訴　人　緯來電視網股份有限公司

代　表　人　李鐘培
訴訟代理人　黃子恬　律師
被 上訴 人　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥
訴訟代理人　謝宜峯
　　郭雅琳
　　李元德　律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，上訴人對於中華民國110年10月21日臺北高等行政法院109年度訴字第1185號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人代表人於上訴繫屬中，由王郡變更為李鐘培，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟，於法核無不合。

二、爭訟概要：

㈠上訴人為衛星廣播電視事業（下稱衛廣事業），其所經營之「緯來綜合臺」、「緯來日本臺」及「緯來體育臺」等頻道（下合稱系爭頻道）之執照至民國106年8月2日即屆滿有效期限6年，遂於106年1月24日依衛星廣播電視法第18條第1項規定，向被上訴人申請換發衛廣事業執照（下稱系爭換照申請），經被上訴人106年7月26日第758次委員會議決議後，以上訴人有上層法人股東受政府機構投資情事，而認有違反衛星廣播電視法第5條第1項規定（即俗稱之「黨政軍條款」），乃分別以106年7月28日通傳內容字第10600048640

號函、第10600048930號函、第10600048900號函附加附款許可換照，附款為：「貴公司應自核准換照之日起3年內改正違反黨政軍條款情事；本會依行政程序法第93條第2項第4款規定，保留本行政處分之廢止權，如未於期限內改正完成，本會得依同法第123條第2款規定，廢止許可並註銷執照。」（下合稱第1次處分）。上訴人不服第1次處分之附款，提起訴願，分別經行政院以107年2月8日院臺訴字第1070163514號、第1070163529號、第1070163530號訴願決定（下合稱第1次訴願決定）：「原處分（即第1次處分）撤銷，由原處分機關於2個月內另為適法之處分」。

㈡被上訴人重行審查系爭換照申請，召開107年3月21日第793次委員會議決議，分別以107年4月27日通傳內容字第10700070410號函、第10700070750號函、第10700070320號函許可換照但附加內容為：「貴公司應自許可換照之日起3年內改正違反黨政軍條款情事，如未於期限內改正完成，本會得依行政程序法第123條第2款規定，廢止許可並註銷執照。」之保留廢止權附款，並溯及自頻道原執照期間屆至後次日，即106年8月3日起生效（下稱第2次處分）。上訴人不服第2次處分所附附款，再次提起訴願，分別經行政院以107年10月9日院臺訴字第1070203580號、107年10月31日院臺訴字第1070207687號、第1070207766號訴願決定（下合稱第2次訴願決定）：「原處分（即第2次處分）撤銷，由原處分機關於2個月內另為適法之處分」。

㈢被上訴人重新審查系爭換照申請，經召開107年12月12日第834次委員會議決議，分別以107年12月26日通傳內容字第10700533300號函、第10700572510號函、第10700572200號函，於許可換照同時附加內容為：「貴公司應自許可換照之日起3年內改正違反衛星廣播電視法第5條第1項規定情事；本會依行政程序法第93條第2項第4款規定，保留本行政處分之廢止權，貴公司如未於期限內改正完成，本會得依同法第123條第2款規定，廢止許可並註銷執照。」之保留廢止權附款

（下合稱第3次處分）。上訴人仍不服，循序提起行政訴訟，經臺北高等行政法院（下稱原審）以108年度訴字第99號判決（下稱108訴99判決）撤銷第3次處分，命被上訴人就系爭換照申請應依原審判決之法律見解作成決定，並駁回上訴人其餘之訴，兩造均未上訴而確定。

㈣被上訴人重新審查系爭換照申請，經被上訴人109年8月12日第922次委員會議決議，分別以109年8月27日通傳內容字第10948026950號函、第10948026920號函、第10948026960號函（下合稱原處分）於許可換照同時附加內容為「貴公司應於112年8月2日前改正違反黨政軍條款之情形；如未於期限內改正完成，本會得不予換照。」之義務為附款（下稱系爭附款），並自106年8月3日起生效。上訴人不服，向原審提起行政訴訟，先位聲明：系爭附款撤銷；備位聲明：原處分及系爭附款均撤銷，被上訴人應就系爭換照申請作成無附款之許可處分。經原審以109年度訴字第1185號判決（下稱原判決）：原處分撤銷；被上訴人就系爭換照申請，應依原判決之法律見解作成決定；上訴人其餘之訴駁回。上訴人對不利部分不服，向本院提起上訴。

三、原判決所載兩造於原審之主張及答辯暨聲明，均援引之。

四、原判決理由意旨略以：

㈠主管機關在審認衛廣事業經營者是否違反衛星廣播電視法第5條第1項規定，應進一步具體審視該衛廣事業經營者係於何種管道受黨政軍投資，究係受何人投資，持股比例為何，是否已對衛廣事業產生介入經營之一定影響力等因素，以判斷是否為該條項所欲規範的射程範圍，最終再作成是否違反黨政軍條款的認定。從而，主管機關如欲要求該衛廣事業經營者改正受黨政軍投資的違法情形，亦應先檢視其受投資之緣由及脈絡，以決定是否認有違反該條項規定，並審認命其改正是否符合客觀履行上之期待可能性，方為適法。又被上訴人係於作成許可換照，同時要求上訴人改正違反黨政軍條款情事，則系爭附款核屬被上訴人於作成准許申請之授益處分

的同時，另課予上訴人改正違法事項之一定作為義務，而為行政程序法第93條第2項第3款所指的「負擔」，與原處分（是否換照許可）間具有密切不可分之關係，不具獨立性；若系爭附款因違法而應單獨撤銷時，將影響被上訴人原裁量結果而另作其他決定，是應認上訴人不服原處分之系爭附款部分，自以提起課予義務訴訟方屬正確之訴訟類型。從而，上訴人先位聲明採撤銷訴訟為不合法，自非可採，應予駁回。

㈡上訴人受法院及法務部行政執行署間接投資，應係因原上市公司股東對國家有公法債務而轉讓股票之故，自無違反衛星廣播電視法第5條第1項規定可言；至行政院國家發展基金管理會（下稱國發基金）持有上訴人法人股東中國合成橡膠股份有限公司（下稱中橡公司）股票而間接投資上訴人，衡情係單純基於理財目的，而於股票集中交易市場買受中橡公司公開發行之股票，本意顯然不在控制或介入上訴人經營，非屬衛星廣播電視法第5條第1項所要規範之目的及射程範圍，亦無違反該條項規定，本件被上訴人不問上訴人受黨政軍投資情節，一律認定上訴人前開受政府捐助成立之國發基金投資情形有違反衛星廣播電視法第5條第1項規定，已有違誤。況上訴人既係被動受國發基金購入中橡公司股份及中橡公司購入上訴人股份，其對國發基金及中橡公司之各項投資行為，即對於政府之捐助財團法人持有其股票之行為，難認有何事先知情並加以共謀為之，或是有何種權源加以拒絕或防免股票交易成立的可能性。從而，被上訴人認定上訴人前開受投資之行為，已違反衛星廣播電視法第5條第1項所定黨政軍條款之事實，已有違誤，其進而以此錯誤認定，據之以系爭附款課予上訴人限期改正之作為義務，應認上訴人在客觀上無履行可能，有違期待可能性原則。

㈢本次准予換照之原處分主旨及效力，仍為本次換照申請許可之授益處分，附加應改正違法之作為義務之系爭附款，指明如未於期限內改正完成下次將不予換照，除再次重申黨政軍

條款為換照許可之審查要件外，亦增加該要件對下次換照許可審查之審查強度，更見其規制效果。然上訴人下次申請換照時已為112年，主管機關理論上依屆時有效之衛星廣播電視法規定進行審查，縱法律未予修正，仍為屆時有效之審查要件，以系爭附款之改正義務，亦難以認定上訴人究竟是否已改正完成，容易使其無從遵循，有違明確性原則；且被上訴人於本次換照許可將黨政軍條款以附附款方式寬予處理，卻可於下次換照審查時列為審查要件並從嚴處理，恐將流於恣意裁量，難認有正當合理關聯。

㈣基於公司法股票自由轉讓原則，均無從阻止他人買受股票。況於公開交易市場買賣撮合股票瞬息萬變，跨境、繞道交易日新月異，衡情亦甚難即時予以掌握買受上訴人股份之投資人身分，原審108訴99判決亦同此見解。再參酌被上訴人於本案審理期間所進行之行政調查，上訴人除受國發基金投資其股東中橡公司，尚有新制勞工退休基金及勞保基金投資上訴人法人股東中國人壽保險股份有限公司（下稱中國人壽公司），益徵股票交易市場變化莫測，系爭附款對上訴人而言履行甚屬困難。是以系爭附款命上訴人改正，非但為法律所未規定之制度，與貫徹黨政軍退出媒體經營之立法目的毫不相涉。又上訴人可能花費重大成本進行無實益之改正，突顯系爭附款履行上之無期待可能性，要無足取。上訴人訴請撤銷該部分為有理由，應予准許，上訴人請求判命被上訴人應依上訴人106年1月24日之系爭換照申請，作成無附款之許可換照之行政處分，因系爭附款與原處分不具獨立性，應視被上訴人依原判決之意旨，重由委員會議行使充分完整之審議權後，另行作成適法專業之判斷結果而定，上訴人此部分之請求，無從准許，應予駁回。

五、經核原判決為上訴人敗訴部分並無違誤。茲就上訴理由再補充論述如下：

㈠按衛星廣播電視法第6條第1項規定：「衛星廣播電視事業之經營，應填具申請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經

審查許可，發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。」第10條第1項規定：「申請經營衛星廣播電視事業有下列情形之一者，主管機關應附具理由駁回其申請：一、違反第4條或第5條規定。二、申請人之董事、監察人或申請人為設立中公司，其發起人有公司法第30條各款情事之一，或曾任衛星廣播電視事業之董事、監察人或經理人，曾利用工作之職務關係犯罪，經宣告有期徒刑以上之刑確定，尚未執行完畢，或執行完畢、緩刑期滿或赦免後尚未逾3年。三、申請人之營運計畫有違反法律強制或禁止規定之虞或對國家安全、產業整體發展、公共秩序或善良風俗有不利影響。四、申請人之資金及執行能力，不足以實現其營運計畫。五、申請人因違反本法規定，經撤銷或廢止衛星廣播電視事業許可未逾2年。」第11條第1項規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業分公司之執照有效期間為6年。」第18條規定：「（第1項）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於執照期間屆滿前6個月，應填具申請書及換照之營運計畫向主管機關申請換照。（第2項）主管機關受理前項換照之申請，除審查其申請書及換照之營運計畫外，並應審酌下列事項：一、營運執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形。二、違反本法之紀錄。三、播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄。四、對於訂戶紛爭之處理。五、財務狀況。六、其他足以影響營運之事項。（第3項）第1項之換照程序、審查項目、評分基準及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」行為時即105年7月6日訂定發布之衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業換照審查辦法（下稱換照審查辦法）第2條規定：「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於執照期間屆滿前6個月，應依指定方式提出申請書及換照之營運計畫向主管機關申請換照。」第8條規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業申請換照者，填具之申請書、營運計畫

執行報告及營運計畫資料不全得補正者，應令限期補正；屆期不補正或補正不全時，駁回其申請。」

㈡觀諸上開規定意旨，可知經營衛廣事業應經申請取得許可執照，始得為之，其執照之有效期限為6年，業者於執照期限屆滿前，欲繼續經營應提出換照申請，故中央主管機關許可衛廣事業執照之初次申請與續行換照申請，性質上固均為附6年期限之授益行政處分，惟衛星廣播電視法關於換發照之要件及程序另有明文規範，並非當然適用初次申請許可執照之發照規定。換言之，許可執照屆期前之續行換照申請案件，係以業經中央主管機關審查認定符合衛星廣播電視法規定之要件，且已有多年持續經營狀態為申請基礎，由於主管機關對申請人過往經營績效及營運狀況已有相當程度之掌握與瞭解，法定管制目的是否在換照後能繼續實現或獲得維繫，有較充分資料可供評估；且為保障衛廣事業經營者之權益，業者在執照有效期間內業已依營運計畫進度，投注資力及人力經營以取得營業利益與市場地位，當不能漠視其財產權之保障，其經營已得績效之衛廣事業，應受到存續保障，故換取新效期許可執照之申請案件，其管制措施自不能與初次經營衛廣事業執照之申請案件相提併論，應採行較低密度之管制架構，中央主管機關准許換照與否，自須依法審酌各法定事項為合義務性之裁量。

㈢依行政程序法第93條「（第1項）行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。（第2項）前項所稱之附款如下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」第123條第2款、第3款「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。……」第125條「合法行政處分經廢止

後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效力。但受益人未履行負擔致行政處分受廢止者，得溯及既往失其效力。」等規定，足見處分機關作成裁量行政處分即有為附款之權限，本件被上訴人許可上訴人換照與否，既享有裁量權，則其作成原處分為許可之裁量時，自許為附款，並無違反法律保留原則。所謂「負擔」係指行政機關作成授益處分時，課予處分相對人非法律明定之作為、不作為或忍受等義務，受益人未履行該義務，行政機關得強制其履行，否則，即廢止該授益處分使其溯及既往失效；而「保留行政處分之廢止權」則指行政機關作成行政處分時，附加保留於將來發生廢止事由時，得廢止該行政處分。是以，行政機關作成授益處分所為附款，究屬「負擔」抑或「保留廢止權」，當視該附款內容得否依法強制執行以為判斷，倘行政機關業已表明附款係屬保留廢止權者，自無解釋其為負擔之餘地。

㈣查本件上訴人原經被上訴人核給系爭頻道之衛廣事業執照，其有效期限至106年8月2日屆滿，而於同年1月24日向被上訴人申請換發執照。被上訴人就上訴人上開換照申請案件，先前作成第1次處分、第2次處分及第3次處分予以許可，但均為「保留廢止權」之附款，命上訴人應自許可換照之日起3年內改正違反黨政軍條款情事，否則，廢止許可並註銷執照，但該3次處分業據第1次訴願決定、第2次訴願決定及原審108訴99判決予以撤銷在案。嗣經被上訴人重新審查後，認定上訴人有政府機構間接投資之情事，經被上訴人109年8月12日第922次委員會議審認上訴人有違反衛星廣播電視法第5條第1項規定之黨政軍條款情事，決議許可換發執照，但為義務內容：「貴公司應於112年8月2日前改正違反黨政軍條款之情形，如未於期限內改正完成，本會得不予換照。」之系爭附款；又上訴人緣於其股東中國人壽公司於基準日106年6月16日有由臺灣桃園地方法院持有股數544股、法務部行政執行署板橋行政執行處持有股數91股，中橡公司有由國發基金持有股數32,907股、臺灣嘉義地方法院及臺灣彰化地

方法院各持有股數1股，致受黨政軍投資等情，為原判決依法確定之事實，核與卷內證據資料相符，並為兩造所不爭執，自得為本院判決之基礎。

㈤觀諸105年1月6日修正公布施行之現行衛星廣播電視法第5條第1項、第3項規定：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資衛星廣播電視事業。」「本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前2項所定情形之一者，應於本法修正施行之日起2年內改正。」（一般通稱上開規定內容為「黨政軍條款」，係於92年12月24日修正公布時始增訂於同法第9條第3項及第5項）之意旨，固可見政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人（下稱黨政）負有不得直接、間接投資衛廣事業之不作為義務，如有該情事者，黨政應負自修正施行之日起2年內改正之作為義務，惟對於衛廣事業是否負有不被黨政投資之不作為義務，及有無改正被黨政投資之作為義務，則欠缺明確規範。

㈥依行政程序法第94條「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」之規定，行政處分之附款必須具合目的性，且不得有不正當之聯結，若阻礙或妨害其依據之法規目的一部或全部之實現或造成其實現重大困難者，行政機關所為附款之裁量權行使，即有逾越權限及濫用之情形（行政訴訟法第201條參照），違反比例原則。再觀諸前引衛星廣播電視法關於換照的規定及換照審查辦法等相關規定，足認法律賦予已依法令獲許可且經營中之衛廣事業，於原執照有效期限屆至之前，得逕行申請換照，乃鑑於主管機關能掌握與瞭解該事業於許可經營期間之經營績效及營運狀況，以評估法定管制目的於換照後繼續實現或獲得維繫之可能性。故主管機關就衛廣事業之換照申請案件作成許可換照處分，裁量決定附加附款時，必須確認處分相對人就該附款內容有自主履行可能性，亦即應具期待可

能性，方足以實現衛星廣播電視法之規範目的及保障該事業之財產權存續。

㈦末按對於羈束處分之附款，固得單獨以該附款為程序標的，提起撤銷訴訟救濟，但於裁量處分，因行政機關如知悉行政處分之附款違法將為其他決定者，人民應提起課予義務訴訟，請求判決命行政機關應作成無附款之相同處分或依法院之法律見解為新決定，不得以單獨請求撤銷該附款，否則，無異剝奪行政機關之裁量權，強制其作成原來如無該附款即不須作成，或不欲作成之行政處分。

㈧經核系爭附款命上訴人應於112年8月2日前改正違反黨政軍條款之情形，並非法律明定之義務，亦非屬法定廢止權之事由，依其義務性質並無從為強制執行，再結合系爭附款業已載明上訴人未於期限內改正完成，被上訴人即得不予換照之效果以觀，被上訴人以上訴人未履行所命改正義務，作為保留行使廢止權之事由，系爭附款自屬保留原處分廢止權之性質。又核諸被上訴人以命上訴人履行上開義務作為許可換照處分之附款內容，因欠缺期待可能性，固有未當，但被上訴人就上訴人上開申請案件是否可未為附款予以許可，或有無其他適當內容附款取代上開附款內容，始足以達成衛星廣播電視法第1條明示「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，維護視聽多元化，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流」之規範目的，乃被上訴人本於獨立機關地位行使裁量權之範疇，行政法院不得取代其地位予以行使。是以，上訴人請求判命被上訴人應作成無附款之許可處分，於法無從准許。

㈨從而，原判決基於上開確定事實，就上訴人在原審之訴關於先位聲明請求撤銷原處分之系爭附款部分，以其選擇訴訟類型錯誤為不合法，予以駁回；而就上訴人之備位聲明部分，敘明：上訴人既係被動受國發基金購入中橡公司股份及中橡公司購入上訴人公司股份，其對國發基金及中橡公司之各該投資行為，即對於政府之捐助財團法人持有其股票之行為，

難認有何事先知情並加以共謀為之，或是有何權源加以拒卻或防免股票交易之成立的可能性。上訴人對他人之投資行為無任何實質影響力，而在受他人投資後，亦無正當權源或得本於一己之力獨立改正排除受投資之狀態，限期命其改正，客觀上無期待可能性，原處分所為之系爭附款自屬違法等語，將原處分撤銷，並依行政訴訟法第200條第4款規定，判命被上訴人就上訴人上開申請換照事件，應依原判決之法律見解作成決定。雖原判決理由論以系爭附款係屬負擔，與本院上開理由不盡相同，但其結論並無不合，仍應予維持。

六、綜上所述，原判決關於駁回上訴人在原審之訴部分，理由雖有部分不同，但結論並無違誤，應予以維持，上訴意旨求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　10　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　陳　國　成

法官　王　碧　芳

法官　簡　慧　娟

法官　蔡　如　琪

法官　蔡　紹　良

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　10　　日

書記官　莊　子　誼