

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第228號

上 訴 人 中央選舉委員會

代 表 人 李進勇

訴訟代理人 賴錦琬

唐效鈞

馬意婷

被 上 訴 人 時報資訊股份有限公司

代 表 人 黃樹德

被 上 訴 人 李玉生

共 同

訴訟代理人 鄧湘全律師

洪國華律師

上列當事人間公職人員選舉罷免法事件，上訴人對於中華民國110年12月30日臺北高等行政法院109年度訴字第1003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、爭訟概要：

緣訴外人鄭世維是第9屆立法委員（下稱立委）缺額補選（下稱系爭選舉）之○○市第0選舉區（下稱系爭選區）候選人，該次補選投票日為民國108年3月16日（下稱系爭投票日）。被上訴人時報資訊股份有限公司（下稱時報資訊公司）所發行之中時電子報在系爭投票日凌晨4時10分許，以「鄭世維當選 韓才能選總統」為標題（下稱系爭標題），報導108年3月15日選前之夜（下稱系爭造勢活動）相關內容（下稱系爭報導），上訴人依民眾檢舉移請臺南市選舉委員

01 會（下稱臺南選委會）查處後，於109年2月21日以第541次
02 會議決議，系爭報導違反行為時公職人員選舉罷免法（下稱
03 選罷法，並均指行為時之選罷法）第56條第2款規定，並依
04 同法第110條第5項、第6項規定，各以109年3月11日中選法
05 字第0000000000號、第0000000000號裁處書（下合稱原處
06 分），分別處時報資訊公司及時任其代表人即被上訴人李玉
07 生（下與時報資訊公司合稱為被上訴人）罰鍰各新臺幣（下
08 同）50萬元。被上訴人不服，循序向臺北高等行政法院（下
09 稱原審）提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷，
10 經原審判決撤銷訴願決定及原處分，上訴人不服，提起本件
11 上訴。

12 二、被上訴人起訴之主張及上訴人於原審之答辯及聲明，均引用
13 原判決之紀載。

14 三、原審撤銷訴願決定及原處分，是以：（一）系爭標題出自臺中
15 市長盧秀燕（下稱盧市長）於系爭造勢活動現場，所述「鄭
16 世維當選，韓國瑜才有可能當總統」（下稱系爭助選言
17 論）。同日出刊之蘋果日報及電子報報導系爭造勢活動之內
18 文，也有盧市長所稱：「鄭世維當選，韓國瑜就選總統」之
19 記載；同日出刊之聯合報報導內文，亦載有現場主持人許淑
20 華回應：「鄭世維當選，韓國瑜才可能選總統」。又中時電
21 子報於系爭投票日就系爭選區不同政黨候選人於選前一日之
22 選舉活動，亦有報導，並載有何人到現場表達支持等情，字
23 數未相去甚遠，且附有照片或影片，未有偏頗任一候選人或
24 政黨而為差別報導，足認系爭標題是以客觀事實為基礎之新
25 聞報導，內文已完整記載出自盧市長所述，標題與內容並無
26 不一致情形，難謂系爭報導含有主觀成分。（二）系爭報導內
27 文關於系爭造勢活動部分，含標點符號僅約606字，難謂閱
28 讀者不會閱讀內文，且系爭選區大多數投票者普遍教育程
29 度，難認有閱讀障礙，報導內容開頭與結尾段均載有盧市長
30 上開所言，難認系爭報導未正確引述發言者姓名。上訴人辯
31 稱大多數閱讀者只看標題，因此聯想為特定候選人助選，應

有速斷。系爭報導經上訴人移送臺南選委會查處，該選舉委員會召開之監察小組會議及委員會會議，也認無法確認被檢舉人為何人，難認定構成選罷法系爭規定，建請上訴人不予裁罰。上訴人委員會未提出其他事證，未說明其他具體理由，即決議認系爭報導構成同條款規定，難以採認。(三)系爭報導是報導客觀事實之新聞報導，原處分認屬助選活動，違反選罷法第56條第2款規定，而依同法第110條第5、6項規定處罰，認事用法有誤等語，為其判斷之基礎。

四、本院按：

(一)新聞自由包括新聞採訪與新聞報導內容編輯之自由，乃促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展所不可或缺之機制，受憲法第11條所保障，但其保障並非絕對，於不違反憲法第23條之範圍內，本得以法律或法律明確授權之命令予以適當之限制（司法院釋字第689號解釋理由參照）。選罷法第56條第2款規定（下稱選罷法系爭規定）：「政黨及任何人，不得有下列情事：……二、於投票日從事競選、助選或罷免活動。」第110條第5項前段、第6項後段規定：「違反第53條或第56條規定者，處新臺幣50萬元以上500萬元以下罰鍰；……。」「政黨、法人或非法人團體……違反第53條或第56條規定者，依前項規定，併處罰其代表人及行為人。」其目的在設定選舉罷免活動公平齊一之截止底限，投票當日留予選民相對平和、冷靜之政治環境，不再受外界選舉罷免活動之勸誘，本於自己自由意志而理性抉擇投票，而得自由行使其選舉、罷免權之政治參與權利，並能預防惡質選舉罷免活動濫用政治參與自由，利用即將於投票日決定結果之當日，以虛偽不實或引人錯誤之訊息，在短時間內無從查證，也無法利用更多言論及理性討論以糾錯之急迫情形下，使投票權人受誤導作出不合理性之政治判斷與投票，斲傷言論自由所具「促進合理政治、社會活動及維持民主多元社會正常發展」之功能。新聞媒體採訪、編輯而刊載之新聞資訊易於

01 散布流通，形成公共意見，若於投票日藉新聞載體刊載選舉
02 罷免活動之相關訊息，超出新聞事件事實本身情狀報導之範
03 圍，以主觀之論斷，足生促使閱聽大眾支持或反對選舉或罷
04 免活動一方之效果者，對選罷法上述保護法益之破壞更劇，
05 自在選罷法系爭規定禁止之列，屬法律基於上述公益對新聞
06 自由所設之適當限制，任何人經營新聞媒體刊載新聞資訊，
07 自不得違反之。

08 (二)經查，鄭世維是系爭選舉之候選人，被上訴人經營之中時電
09 子報，於系爭投票日刊登以「鄭世維當選 韓才能選總統」
10 為標題之系爭報導，內文敘及盧市長於系爭造勢活動現場，
11 有稱系爭助選言論，該造勢活動有邀請時任高雄市長、臺中
12 市長及新北市長之韓國瑜、盧秀燕及侯友宜等人到場，報導
13 稱之為「三子合體」，並附2張照片，有關係爭造勢活動之
14 報導內容含標點符號約606字。中時電子報於系爭投票日對
15 於不同於鄭世維所屬政黨之候選人，在選前一日系爭選區或
16 其他選區之選舉活動，均有報導。另系爭投票日出刊之蘋果
17 日報含其電子報（下合稱蘋果日報），以及聯合報等其他新
18 聞媒體，對於系爭造勢活動報導之內文，也有盧市長或現場
19 主持人許淑華於造勢活動現場所述「鄭世維當選，韓國瑜就
20 選總統」、「鄭世維當選，韓國瑜才可能選總統」之記載等
21 情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符，自得採為
22 本件裁判之基礎。而原判決以前述理由，認定中時電子報於
23 系爭投票日刊登之系爭報導並不違反選罷法系爭規定，固非
24 無見。惟查：

- 25 1.依一般網路使用者閱讀電子報之經驗，新聞點閱通常由點選
26 入口網站或電子報網站首頁所彙編之新聞標題出發，始進入
27 新聞報導之相關內容，且接觸有編排新聞標題之入口網站或
28 電子報網站的網路使用者，未必一一點閱網站所彙整之各式
29 新聞標題，多有僅停留在新聞標題之閱覽印象，即轉入其他
30 新聞或網路資訊內容；即使進入特定新聞標題所連結之報導

01 網頁，閱讀報導內容之成分，也受電子報新聞編輯方式之影
02 響。

03 2.本件中時電子報新聞編輯之系爭標題，因無任何發言主體，
04 所稱「鄭世維當選 韓才能選總統」之言，足使一般閱讀大
05 眾認屬於該電子報對系爭選區選情與韓國瑜是否能參與總統
06 選舉間因果關係所為之論斷，此對當時寄望韓國瑜能代表所
07 屬政黨參與下任總統競選之選民而言，系爭標題用語簡潔有
08 力、清楚明瞭，近乎口號而便於傳誦，上訴人因此認系爭標
09 題乃具積極促使選民支持鄭世維當選之助選效果，尚非無
10 據。至於系爭報導之內文部分，雖有報導盧市長在系爭造勢
11 活動現場，發表類似系爭標題意涵之系爭助選言論。然而，
12 系爭標題本身既刪去言論之主體，客觀上即未傳達此為盧市
13 長在系爭造勢活動現場所講述之訊息，也未足使人產生如此
14 之聯想，此與一般新聞標題表達之意義須與報導內文無所偏
15 差，僅為報導內文意涵之濃縮再現，已顯不相同，難認系爭
16 標題與系爭報導之內文相一致，也難推認其為不含主觀評論
17 成分、單純報導事件客觀情狀之事實報導。原判決逕以系爭
18 報導內文已記載盧市長有發表如系爭標題之助選言論，遽認
19 系爭標題與系爭報導內文一致，是以客觀事實為基礎而不含
20 主觀成分之新聞報導等語，其認定事實違反論理法則及經驗
21 法則，自有適用法規不當之違法。

22 3.況且，系爭標題既經由中時電子報編輯成系爭投票日所刊載
23 電子報之新聞標題，網路使用者於當日進入入口網站或中時
24 電子報網站首頁時，初僅得接觸閱覽系爭標題，對於具有前
25 述政治傾向之選民而言，顯亦足以產生其為鄭世維助選之效
26 果。而即使進一步點選該標題進入系爭報導之內容網頁，系
27 爭報導內容網頁在電子報字級設定為「小」，亦即同頁所能
28 容納報導訊息內容最多量之網頁形式裡，報導內容首頁全篇
29 幅僅刊登系爭標題，以及時任高雄市長韓國瑜與鄭世維在該
30 造勢晚會上相互擁抱之巨幅照片，且照片中在場其他人包括
31 盧市長在內均未發言僅予旁觀，照片下方另以相當於次頁報

導內容之細小字體，載明時任高雄市長、雲林縣長、臺中市
長連袂現身支持，其中韓國瑜給鄭世維一個大擁抱，大聲疾
呼「鄭世維加油！」等說明性文字（見原判決所引卷證之原
處分卷第25頁、原審卷一第63頁上方網頁）。後續滾動翻頁
之內容網頁中，始見原判決所稱第2張顯示到場支持者群眾
之照片，以及系爭報導之內文，並以小於系爭標題數倍之細
微字體，記載盧市長於系爭造勢活動中有發表系爭助選言論
（見原判決引據之原處分卷第26頁、原審卷一第63頁下方網
頁、第65頁）。簡言之，在中時電子報之新聞編排方式下，
接觸系爭報導首頁之網路使用者，仍不知整頁顯現之助選性
言論是由系爭造勢活動在場人所發表，需滾動翻至內文頁予
以細讀，方有可能獲悉盧市長發表系爭助選言論之情節，依
一般接觸網路電子新聞之通常使用經驗，即使閱覽系爭報導
之內文，亦不難辨明報導內文與系爭標題在客觀意涵上之明
顯差異，系爭標題及報導首頁所生為鄭世維助選之效果，難
認得藉由閱讀報導內文之過程，即予以解消或抹除。原判決
卻僅依系爭選區選民教育程度，以及系爭報導內文有載明系
爭助選言論由盧市長發表且字數短少等節，就推認系爭報導
整體不致使選民產生為特定候選人助選之聯想，亦顯背離經
驗法則。

4. 又查，觀諸原審依職權向蘋果日報及聯合報之發行公司調閱
系爭投票日之選舉新聞報導資料所示，該兩報關於系爭造勢
活動之新聞報導內文，雖有盧市長或現場主持人許淑華於造
勢活動現場發表系爭助選言論之記述，但蘋果日報所編輯之
新聞標題為「3子合體助威鄭世維/盧喊韓選總統」，聯合報
刊出標題則為「新北互尬『總統聲不斷』/藍綠溫情牌催
票」，此等標題或將系爭助選言論發表人盧市長一併標明，
使人認知該標題乃客觀簡述系爭造勢活動之摘要（如蘋果日
報），或僅將系爭造勢活動情狀予以描述，未提及任何為特
定候選人助選之言論（如聯合報），明顯均與中時電子報所
編輯系爭報導之情形不同（見原審卷一第351-367頁）。原

判決援引蘋果日報及聯合報上開報導，佐認系爭報導是以客觀事實為基礎之新聞報導，並無標題與內文不一致之情形，亦有認定事實與證據不符之違誤。此外，依原審確認之事實，中時電子報於系爭選區相競爭政黨候選人在選前一日所為競選活動之相關報導，其編輯之標題為「府院黨輔選余天再打恐嚇悲情牌」，報導內文略述蔡總統、該候選人所屬政黨主要幹部在場為候選人助選之言論，以及行政院長與該政黨其他人士到場支持的情節，可見中時電子報對於系爭選區其他政黨競選活動之報導，亦係報導競選活動到場人士之言行，並未如系爭報導之編輯方式，將盧市長所言為鄭世維助選之言論除去其發言主體，使之獨立形成簡潔之口號，兩者間新聞編輯之方式，已呈現其對不同政黨間競選活動報導之差別待遇。上訴人主張中時電子報於同日其他選舉新聞均能為客觀事實報導，唯獨於系爭報導使用具拉票宣傳效果之系爭標題，認被上訴人有藉系爭報導為鄭世維助選之事實，洵非無憑。原審未詳究上情，逕以中時電子報對相競爭政黨競選活動之篇幅、附加照片等形式上對比，認該電子報對系爭選區選情已有平衡報導而無差別待遇，進而謂系爭報導係就客觀事實為基礎之新聞報導，亦有法律涵攝事實不當之違誤。

5. 依選罷法第7條第1項規定，上訴人為系爭選舉之主管機關，負有調查事實並認定政黨或任何人有無違反選罷法系爭規定之權責，上訴人於處分前，將民眾檢舉中時電子報之系爭報導涉有違反選罷法系爭規定情事，囑託臺南選委會查處，僅為機關間就職權調查事項之職務上協助；臺南選委會受囑託協助事實調查，另附帶為系爭報導是否違法之認定，而建請上訴人不予裁罰，僅屬建議性質，上訴人依其職權得自為事實認定並適用法律，並不受臺南選委會建議之拘束。原判決謂本件業經臺南選委會查處及為上述建議，上訴人未提出其他事證或說明其他具體理由，而決議作成裁罰之原處分，故難以採認云云，亦有判決不適用法規之違法。

01 (三)行政罰法第5條於111年6月15日修正公布：「行為後法律或
02 自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處
03 前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰
04 者之規定。」立法說明以：「……二、然查，從新從輕原則
05 之法理在於當國家價值秩序有改變時，原則上自應依據新的
06 價值作為衡量標準，且查提起行政救濟係受處罰者之權利，
07 自不宜避免受處罰者因為期待法規未來會做有利之變更，任
08 意提起救濟為理由，而以行政機關『最初』裁處時之法律或
09 自治條例作為適用，爰修正行為後法律或自治條例有變更
10 者，原則上適用『裁處時』之法律或自治條例，但是如舊的
11 價值秩序係有利於人民者，不應讓人民受到不可預見之損
12 害，以維護法的安定性，故若行為後至裁處前之法律或自治
13 條例有利於受處罰者，例外適用最有利受處罰者之規定。
14 三、又所謂『裁處時』，除行政機關第1次裁罰時，包括訴
15 願先行程序之決定、訴願決定、行政訴訟裁判，乃至於經上
16 述決定或裁判發回原處分機關另為適當之處分等時
17 點……。」承上論，本件被上訴人經營之中時電子報於系爭
18 投票日所為系爭報導，已超出新聞報導客觀事實之範圍，足
19 生促使閱讀大眾支持系爭選區候選人鄭世維當選之效果，自
20 屬違反選罷法系爭規定之助選行為，依法自應予裁罰，原判
21 決認系爭報導未違反選罷法系爭規定，上訴人非得對被上訴
22 人併處罰鍰，即有前述不適用法規或適用不當之違誤。惟查
23 ，系爭報導之助選行為發生於108年3月間，原處分作成於10
24 9年3月間，其後本件所應適用之選罷法已有局部修正，而經
25 比較裁罰依據之修正前選罷法第110條第5項及第6項，以及
26 修正後選罷法第110條第6項第2款及第8項所規定之裁罰額
27 度，已將「政黨、候選人、罷免案提議人之領銜人、被罷免
28 人及其受僱人、代理人或使用人」以外之人，從「50萬元以
29 上500萬元以下罰鍰」修正為「10萬元以上100萬元以下罰
30 鍰」之裁罰額度，足認修正後選罷法第110條第6項第2款及
31 第8項規定對於被上訴人較為有利，依行政罰法第5條規定，

01 本件自應適用修正後選罷法第110條第6項第2款及第8項規定
02 予以裁處。上訴人未及適用修正後上開選罷法規定作成原處
03 分，訴願決定未及糾正，自有適用法規不當之違法，且因裁
04 罰金額涉及上訴人之裁量權，非行政法院所得替代決定，應
05 由上訴人另為適法之處分，則原判決將訴願決定及原處分併
06 予撤銷，因結論並無不合，仍應予以維持。

07 (四)綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分，結論並無違誤，
08 上訴意旨求予廢棄，為無理由，應予駁回。

09 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2
10 項、第98條第1項前段，判決如主文。

11 中 華 民 國 112 年 8 月 24 日

12 最高行政法院第三庭

13 審判長法官 蕭 惠 芳

14 法官 曹 瑞 卿

15 法官 林 惠 瑜

16 法官 李 君 豪

17 法官 梁 哲 璋

18 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

19 中 華 民 國 112 年 8 月 24 日

20 書記官 曾 彥 碩