

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第410號

上 訴 人 遠見天下文化出版股份有限公司

兼代 表 人 高希均

共 同

訴訟代理人 魏啓翔 律師

被 上 訴 人 中央選舉委員會

代 表 人 李進勇

上列當事人間總統副總統選舉罷免法事件，上訴人對於中華民國111年3月31日臺北高等行政法院110年度訴字第864號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決廢棄。

二、訴願決定及原處分均撤銷。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

緣第15任總統、副總統選舉、第10屆立法委員選舉(下合稱系爭兩選舉)之投票日期均為民國109年1月11日。被上訴人接獲民眾於109年1月4日提出檢舉，上訴人遠見天下文化出版股份有限公司(下稱遠見公司)在其經營網站上，張貼標題「政黨支持度綠升藍跌 三成民眾對大陸印象變差」之文章(下稱系爭文章)，文內有附表所示之內容，並以其中表1、表2之曲線圖表佐以具體數字，呈現民眾近年對特定政黨認同度及藍綠認同傾向消長變化之情形，文末附有附表所示之調查說明，涉嫌違法發布民意調查資料。被上訴人移請臺北市選舉委員會(下稱北市選委會)查處後，於109年6月12日經第546次會議決議，認定遠見公司於109年1月3日即系爭兩選舉之投票日前10日起至投票時間截止前(下稱民調封關

01 期)，發布有關係爭兩選舉之民意調查（下稱民調）資料，
02 以一行為違反行為時（即112年6月9日修正公布前，下稱修
03 正前）之總統副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）第52條
04 第2項及公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）第53條第2項
05 等規定（下合稱系爭義務規範），按行政罰法第24條第1項
06 規定，依修正前總統選罷法第96條第4項、第5項規定裁處，
07 由被上訴人依上開決議而各以109年7月16日中選法字第1093
08 550326號、第10935503261號裁處書（下合稱原處分），分別
09 對遠見公司及其代表人即上訴人高希均（下稱高君）裁處新
10 臺幣（下同）50萬元罰鍰。上訴人不服，循序向臺北高等行政
11 法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲明「訴願決定及原處分均
12 撤銷」，經原審判決駁回，提起本件上訴。

13 二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯及聲明均引用原判
14 決之記載。

15 三、原審駁回上訴人之訴，是略以：（一）依系爭義務規範之立法意
16 旨及其文義，所稱之民調資料，不以同條第1項所定須「載
17 明負責調查單位或主持人、抽樣方式、母體及樣本數、經費
18 來源及誤差值」（下稱註釋資訊）而針對投票日前當次選舉
19 或特定候選人所作成者為限，也未限定是最新或第1次公布
20 之民調資料。凡客觀上足使一般智識大眾得以認識、理解，
21 乃將有關民眾對當次選舉候選人聲望、政黨支持、投票傾
22 向、政治態度或相關議題等之意見表達予以調查彙計所建立
23 的任何形式資料，均屬之。依修正前總統選罷法第21條、修
24 正前公職選罷法第3條第2項、第24條第2項、第28條第1項、
25 第34條第6項規定、第63條第1項但書、第67條第2項等規定
26 可知，政黨認同度對於總統、副總統及立法委員選舉之投票
27 結果具關鍵性影響，相當程度可視同選民支持特定政黨之投
28 票傾向。於總統、副總統及立法委員選舉投票日將屆之際，
29 將民眾有關政黨認同度所為之意見表達予以調查彙計之資
30 料，自屬系爭義務規範所稱有關係爭兩選舉之民調資料。（二）
31 本件遠見公司於109年1月3日，即系爭兩選舉的民調封關期

01 內，在其經營之網站，張貼雜誌訂戶及會員等多數人得以共
02 見聞之系爭文章，所發布之內容整體觀察，係將居住臺灣地
03 區成年民眾於108年11月29日至同年12月2日間，就特定政黨
04 認同度及藍綠認同傾向所為意見表達予以調查彙計，且其標
05 題、內容佐以表1、2之曲線圖及具體數字所呈現民眾近年對
06 特定政黨認同度及藍綠認同傾向消長變化之情形，參以第15
07 任總統大選候選人歷經黨內初選、角逐、造勢，受全國人民
08 及傳播媒體高度重視，依當時選情趨勢，乃以藍綠兩大政黨
09 推薦候選人為得票最高、次高，系爭文章已明確表達特定政
10 黨於系爭選舉顯然有勝選之態勢，足使一般智識大眾相信此
11 為有關係爭兩選舉之民意調查資料。(三)被上訴人乃系爭兩選
12 舉主管及修正前總統選罷法第96條第4項、第5項之裁罰機
13 關，北市選委會決議僅具建議性質，其非裁罰之決定機關。
14 被上訴人依其委員會議決議作成原處分，自屬有據。而本件
15 調查程序中，北市選委會曾發函通知遠見公司陳述意見，並
16 經遠見公司具狀及到場陳述意見，已充分保障其陳述意見權
17 利，被上訴人因認原處分所據事實，客觀明白足以確認審
18 議，未再給予遠見公司到場陳述意見機會，於法無違。(四)原
19 處分之記載已足使遠見公司及高君瞭解違反行政法上義務之
20 原因事實及受罰之法令依據，並無程式之欠缺等詞，為其判
21 斷之基礎。

22 四、本院按：

23 (一)修正前總統選罷法第52條：「(第1項)政黨及任何人自選舉
24 公告發布之日起至投票日10日前所為有關候選人或選舉民意
25 調查資料之發布，應載明負責調查單位或主持人、抽樣方
26 式、母體及樣本數、經費來源及誤差值。(第2項)政黨及任
27 何人於投票日前10日起至投票時間截止前，不得以任何方
28 式，發布有關候選人或選舉之民意調查資料，亦不得加以報
29 導、散布、評論或引述。」第96條第4項、第5項：「(第4
30 項)違反第50條或第52條規定者，處新臺幣50萬元以上500萬
31 元以下罰鍰；違反第50條之規定，經制止不聽者，按次連續

01 處罰。(第5項)政黨、法人或非法人團體……違反第50條或
02 第52條規定者，依前項規定，併處罰其代表人及行為人。」
03 修正前公職選罷法第53條：「(第1項)政黨及任何人自選舉
04 公告發布及罷免案成立宣告之日起至投票日10日前所為有關
05 候選人、被罷免人或選舉、罷免民意調查資料之發布，應載
06 明負責調查單位及主持人、辦理時間、抽樣方式、母體數、
07 樣本數及誤差值、經費來源。(第2項)政黨及任何人於投票
08 日前10日起至投票時間截止前，不得以任何方式，發布有關
09 候選人、被罷免人或選舉、罷免之民意調查資料，亦不得加
10 以報導、散布、評論或引述。」第110條第5項、第6項：
11 「(第5項)違反第53條或第56條規定者，處新臺幣50萬元以
12 上500萬元以下罰鍰；違反第56條規定，經制止不聽者，按
13 次連續處罰。(第6項)政黨、法人或非法人團體……違反第5
14 3條或第56條規定者，依前項規定，併處罰其代表人及行為
15 人。」行政罰法第24條第1項：「一行為違反數個行政法上
16 義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但
17 裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」又系爭義
18 務規範之目的，是為保障選舉之公平與公正，避免任何人在
19 選舉最後階段之民調封關期，藉由民調資料影響選民之判
20 斷，並預防虛偽不實或引人錯誤之民調資料誤導選民，使選
21 民受誤導作出不合理性之政治判斷與投票，進而影響選舉結
22 果。是任何將民眾所持與當次選舉或參選候選人有相當關聯
23 而足以影響個別選民投票判斷的政治意見予以調查彙整的資
24 料，均屬系爭義務規範所稱有關候選人或選舉的民調資料。
25 另修正前總統選罷法第52條第1項及修正前公職選罷法第53
26 條第1項之規範目的，則係針對民調封關期前，仍得發布有
27 關候選人或選舉民調資料之時，設定自選舉公告發布之日或
28 罷免案成立宣告之日的時點起，課予發布民調資料者應予註
29 釋資訊之義務，以使該等民調資料可供公眾檢證，提高民調
30 公信力及選舉之公正性。至於系爭義務規範對於民調封關期

01 發布、報導、散布、評論或引述有關候選人或選舉民調資料
02 之禁止，則不以該民調資料附有註釋資訊者為限。

03 (二)經查，遠見公司於系爭兩選舉民調封關期之109年1月3日，
04 在其經營網站發布含有如附表所示內容之系爭文章，並以兩
05 份曲線圖表佐以具體數字，呈現臺灣地區成年居民近年對特
06 定政黨認同度及藍綠認同傾向消長變化情形，為原審依法確
07 定之事實，核與卷內證據相符。依此，原審論明：系爭義務
08 規範所稱民調資料，不以附有註釋資訊為限，凡客觀上將民
09 眾對當次選舉候選人聲望、政黨支持、投票傾向、政治態度
10 等意見表達予以調查彙計而建立的任何資料，均屬之。遠見
11 公司於系爭兩選舉民調封關期發布系爭文章，已明確表達特
12 定政黨於系爭兩選舉顯有勝選之態勢，核屬有關係爭兩選舉
13 的民調資料，確有違反系爭義務規範，參照前開規定及說
14 明，並無違誤。上訴意旨執其主觀之見解，就原審認定事實
15 之職權行使事項為指摘，並不足採。

16 (三)惟查，行政罰法第5條於111年6月15日修正公布：「行為後
17 法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。
18 但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於
19 受處罰者之規定。」立法說明以：「……二、然查，從新從
20 輕原則之法理在於當國家價值秩序有改變時，原則上自應依
21 據新的價值作為衡量標準，且查提起行政救濟係受處罰者之
22 權利，自不宜避免受處罰者因為期待法規未來會做有利之變
23 更，任意提起救濟為理由，而以行政機關『最初』裁處時之
24 法律或自治條例作為適用，爰修正行為後法律或自治條例有
25 變更者，原則上適用『裁處時』之法律或自治條例，但是如
26 舊的價值秩序係有利於人民者，不應讓人民受到不可預見之
27 損害，以維護法的安定性，故若行為後至裁處前之法律或自
28 治條例有利於受處罰者，例外適用最有利受處罰者之規定。
29 三、又所謂『裁處時』，除行政機關第1次裁罰時，包括訴
30 願先行程序之決定、訴願決定、行政訴訟裁判，乃至於經上
31 述決定或裁判發回原處分機關另為適當之處分等時

01 點……。」本件行為發生於109年1月間，原處分作成於109
02 年7月間，其後本件行為所應適用之總統選罷法、公職選罷
03 法均有局部修正，而經比較依行政罰法第24條第1項所定應
04 適用之裁罰依據，修正前總統選罷法第96條第4項及第5項對
05 於「政黨、候選人、罷免案提議人、被罷免人及其受僱人、
06 代理人或使用人」以外之人違反系爭義務規範的裁罰額度為
07 「50萬元以上500萬元以下罰鍰」，修正後現行同法第96條
08 第6項及第8項所定裁罰額度則為「10萬元以上100萬元以下
09 罰鍰」，即修正後規定對於上訴人較為有利，依行政罰法第
10 5條規定，本件原處分自應適用修正後總統選罷法第96條第6
11 項及第8項規定予以裁處。原處分、訴願決定及原判決未及
12 適用修正後上開規定，自有適用法規不當之違法。上訴意旨
13 就此雖未予指摘，仍應認上訴為有理由，爰將原判決廢棄，
14 並撤銷訴願決定及原處分，由被上訴人另依修正後規定為罰
15 鍰之適法裁量決定。

16 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
17 項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

18 中 華 民 國 113 年 7 月 11 日

19 最高行政法院第三庭

20 審判長法官 蕭 惠 芳

21 法官 林 惠 瑜

22 法官 李 君 豪

23 法官 林 淑 婷

24 法官 梁 哲 瑋

25 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

26 中 華 民 國 113 年 7 月 11 日

27 書記官 曾 彥 碩

28 附表（系爭文章內容摘要）：

01 「《遠見》2020台灣民心動向大調查」、
02 「文/彭杏珠 攝影/蘇義傑、池孟諭 2020-01-03」、
03 「2020總統與立法委員大選逼近，台灣民心的最新動向如何？
04 『遠見研究調查』發現，藍綠兩大政黨的支持度已呈現大幅翻轉的情況，
05 是否間接影響到民眾的投票意願，值得觀察。」、
06 「表1國民黨認同度降至18%，民進黨升至33.8%」、
07 「表2藍綠認同再度翻轉，泛藍從37.1%跌到23%；
08 泛綠從25.2%升至42.2%」
09 文末調查說明之註釋資訊：
10 「【調查說明】
11 執行單位：遠見研究調查
12 調查地區：臺灣地區22縣市
13 調查對象：居住在臺灣22縣市、20歲以上民眾
14 調查時間：（西元）2019年11月29日至12月2日
15 調查方式：電腦輔助電話訪問(Computer-Assisted Telephone Interviewing, CATI)
16 抽樣方法：等比例分層隨機抽樣，抽出電話門號後末二碼代以隨機亂數處理
17 樣本規模：1084人
18 抽樣誤差：以95%信賴度估計最大抽樣誤差為±2.94%」
19