

# 最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第344號

01  
02  
03 上 訴 人 大新店民主有線電視股份有限公司  
04 代 表 人 浩鳴股份有限公司 指定代表人陳柏宇  
05 訴訟代理人 曾至楷 律師  
06 張炳坤 律師  
07 被 上 訴 人 國家通訊傳播委員會  
08 代 表 人 陳耀祥  
09 訴訟代理人 林至偉 律師  
10 林智浩  
11 林庭萱

12 上列當事人間有線廣播電視法事件，上訴人對於中華民國112年4  
13 月20日臺北高等行政法院110年度訴字第1238號判決，提起上  
14 訴，本院判決如下：

## 主 文

15  
16 原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

## 理 由

17  
18 一、上訴人為有線廣播電視系統經營者（下稱系統經營者），於  
19 新北市新店區提供有線廣播電視服務。其於民國109年10月2  
20 3日，依有線廣播電視法（下稱有線廣電法）第29條第1項規  
21 定，提出「頻道之規劃及其類型」營運計畫變更申請書（下  
22 稱109年10月23日申請書），向被上訴人申請變更其營運計畫  
23 中「頻道之規劃及其類型」，其中有關基本頻道申請變更部  
24 分之內容為：「1.、下架7個基本頻道：(1)第37台「東風衛  
25 視台」、(2)第38台「MUCH TV」、(3)第49台「壹電視新聞  
26 台」、(4)第50台「era news 年代新聞」、(5)第58台「非凡  
27 新聞台」、(6)第68台「好萊塢電影台」、(7)第90台「非凡商  
28 業台」（下稱系爭7基本頻道）。2. 異動位置及新增共計7個頻  
29 道至上開基本頻道：(1)原屬付費頻道之「tvN」自第211台變  
30 更至第37台、(2)原屬付費頻道之「亞洲旅遊台」自第223台  
31 變更至第38台、(3)原屬付費頻道之「寰宇新聞台」自第222

01 台變更至第49台、(4)新增「寰宇新聞台灣台」至第50台、(5)  
02 原屬免費頻道之「三立財經新聞台」自第89台變更至第58  
03 台、(6)原屬付費頻道之「CatchPlay電影台」自第233台變更  
04 至第68台、(7)免費頻道「Bloomberg Television」自第310  
05 台變更至第90台（即將原規劃為基本頻道之第90台變更為此  
06 免費頻道），並另新增第89台寰宇財經台為基本頻道。」

07 （下稱系爭申請，上訴人同時另申請免費頻道第80台WAKUWA  
08 KU JAPAN頻道下架部分，業經被上訴人於111年3月17日函予  
09 以備查在案）。嗣被上訴人於110年7月14日召開第972次委員  
10 會會議決議（下稱系爭決議）不予許可系爭申請，乃以110年8  
11 月23日通傳平臺字第10900561200號函否准系爭申請（下稱  
12 原處分）。上訴人不服，提起本件行政訴訟，並聲明：1. 原  
13 處分撤銷。2. 被上訴人應就上訴人系爭申請作成許可之行政  
14 處分。經原判決駁回上訴人之訴，上訴人遂提起本件上訴。

15 二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原  
16 判決之記載。

17 三、原審為不利上訴人之判決，係以：

18 (一)被上訴人系爭決議以：本案綜合市場競爭、消費者權益及其  
19 他公共利益等因素後，依有線廣電法第29條第1項及第3項、  
20 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  
21 法（下稱頻道變更許可辦法）第3條第4項、有線廣播電視系統  
22 經營者營運計畫變更申請許可或報請備查辦法（下稱營運計  
23 畫變更辦法）第4條第3項等規定，不予許可系爭申請等語，  
24 並於原處分說明理由如下：「(一)依有線廣電法第29條第1項  
25 及第3項……等規定，就頻道規劃及其類型變更許可綜合考  
26 量指標分析，基於尊重與維護消費者習慣之考量下，頻道位  
27 置異動時應審酌是否將收視滿意度較高之頻道置於較前段位  
28 置，且異動至前段頻道位置之新頻道應經客觀證明優於被取  
29 代之原頻道，惟檢視貴公司所提資料，並未檢附替代頻道優  
30 於原頻道之具體證明文件，亦無相關資料以分析所擬替代之  
31 頻道較原頻道對消費者權益可能衍生之影響，故以現有申請

01 資料尚難據以做為頻道位置異動之基礎。(二)此外，有鑑於新  
02 聞頻道除肩負正確傳達防疫訊息與緊急通知外，更是做為民  
03 眾獲取時事與社會脈動等資訊之重大來源之一。而本次申請  
04 變更內容中，涉及多個長期為民眾收視之新聞頻道異動，此  
05 恐衝擊訂戶收視習慣、影響民眾獲取重要訊息之管道，致生  
06 民怨，而對消費權益造成負面影響。」於原審審理時再予細  
07 述稱：觀諸上訴人自訂之「大新店民主有線電視股份有限公司  
08 頻道公平、合理及無差別待遇上、下架規章」(下稱上下  
09 架規章)，其中上架部分以頻道商能提出其「頻道內容較其  
10 他待上架之頻道更為優質」及「公司營運狀況較佳、內控較  
11 優、違規紀錄較少、消費者滿意度較高或財務支付能力穩  
12 定」之證明(上下架規章第2點(6)、(7))；下架部分以頻道商  
13 或頻道代理商要求公司支付之費用未能符合市場公平原則，  
14 且經雙方協商未果(同規章第4點(9))；關於移頻部分則以依  
15 頻道類型區塊化原則協議安排頻道位置，並依收視戶滿意度  
16 調查及社會公益整體考量，以提升收視方便性與收視滿意度  
17 (同規章第3點(4))等原則辦理。惟經被上訴人以109年11月19  
18 日通傳平臺決字第10941033870號函(下稱109年11月19日函)  
19 請上訴人補正佐證資料諸如「收視滿意度」、「節目重播率  
20 或首播比率」、「評鑑結果或得獎紀錄」等，上訴人未予補  
21 正，難認有「寰宇新聞台灣台及寰宇財經台之頻道內容較其  
22 他待上架之頻道更為優質」、「佳訊視聽股份有限公司(下  
23 稱佳訊公司)要求之費用不符合市場公平原則」及「原頻道  
24 及替代頻道之收視戶滿意度及異動後對消費者權益等公益之  
25 影響」之事實，是不能認定系爭申請已符合上下架規章前揭  
26 原則；且上訴人擬下架之年代新聞台、非凡新聞台及壹電視  
27 新聞台等新聞頻道，均為消費者長期收視，且其平均收視率  
28 及每人每年平均收看時數亦位列各有線電視頻道前端，又均  
29 為不間斷直播之新聞節目(凌晨1時至清晨6時除外)。然上  
30 訴人擬以替代之寰宇新聞台、寰宇新聞台灣台及三立財經新  
31 聞台等頻道，每日均僅有共計6小時之新聞直播，寰宇新聞

01 台更與寰宇新聞台灣台播出完全相同之節目內容，而顯著減  
02 少言論及新聞內容之多樣性，嚴重影響消費者之收視權益等  
03 語，亦據被上訴人提出相關資料為據。被上訴人於綜合考量  
04 該變更是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內  
05 容之多樣性及其他公共利益後所為不予許可之決定，亦無何  
06 悖於論理法則或正當程序，原審對其判斷予以尊重。

07 (二)又「頻道之規劃及其類型變更」攸關系統經營者之整體頻道  
08 安排，上訴人系爭申請係「先行下架7個基本頻道後，再新  
09 增或移動共7個基本頻道，以填補所下架之7個基本頻道」，  
10 下架之基本頻道與新增及異動位置有連動關係，亦即係下架  
11 特定頻道，並以其他頻道替補，如該頻道未等於或優於原頻  
12 道時，顯將損害收視戶權益，故下架與移頻（或新增上架）  
13 頻道，兩者密不可分，本質上無法分割為部分許可及部分不  
14 許可，是被上訴人所稱本件系爭申請應就上架、下架及移頻  
15 等內容為一併整體之審查，始得達有線廣電法所揭示之管制  
16 目的，當屬有理。上訴人主張被上訴人尚非不得就系爭申請  
17 下架、上架及移頻分開審核准駁云云，洵無可採，原處分於  
18 法無違等詞，為其判斷之基礎。

19 四、本院按：

20 (一)有線廣電法第29條第1項、第3項規定：「系統經營者應依其  
21 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  
22 照後有變更時，應向中央主管機關申請許可變更或報請備  
23 查；其應經許可項目、應報請備查項目及許可基準之辦法，  
24 由中央主管機關定之。」「系統經營者依第1項規定申請頻  
25 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  
26 之。」被上訴人依上開授權，分別訂定營運計畫變更辦法、  
27 頻道變更許可辦法，營運計畫變更辦法第2條第1項第4款及  
28 第2項規定：「有線廣播電視系統經營者（以下簡稱系統經  
29 營者）之申請書及營運計畫內容，除本法授權訂定之法規命  
30 令另有規定者外，其變更應經許可項目如下：……四、本法  
31 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

01 及其類型變更許可辦法，應申請許可之事項。」「申請書及  
02 營運計畫內容變更，除前項規定外，應向中央主管機關報請  
03 備查。」第4條第3項前段規定：「中央主管機關審查系統經  
04 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  
05 進或維持整體之市場競爭、消費者權益及其他公共利益，予  
06 以准駁；……。」頻道變更許可辦法第2條規定：「除因頻  
07 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  
08 系統經營者之基本頻道新增、停播、位置異動，應申請頻道  
09 之規劃及其類型變更許可。」第3條第1項第9款、第4項規  
10 定：「系統經營者之基本頻道變更後，應符合下列規定，違  
11 反者不予許可：……九、依經中央主管機關備查之上下架規  
12 章實施。」「系統經營者依前條申請頻道之規劃及其類型變  
13 更，中央主管機關應綜合考量是否增進或維持整體市場競  
14 爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益。」核  
15 上開營運計畫變更辦法、頻道變更許可辦法之規定，並無逾  
16 越有線廣電法第29條第1項、第3項之授權目的及範圍，自得  
17 適用。至有線廣電法第37條關於系統經營者應訂定公平、合  
18 理及無差別待遇之上下架規章，並應依該規章實施之相關規  
19 定，其規範對象既為「系統經營者」，目的在加強系統經營  
20 者就頻道規劃事宜之自律機制，無礙前述系統經營者之頻道  
21 規劃及其類型變更應申請取得被上訴人許可之規定。上訴意  
22 旨主張頻道變更許可辦法第2條系統經營者之基本頻道上  
23 架、下架及移頻均應事先申請許可之規定，牴觸有線廣電法  
24 第37條之規定，且違反法律保留原則云云，並不可採。

25 (二)承上所述，系統經營者之頻道規劃及其類型變更，若涉及  
26 「基本頻道」之上架（即新增）、下架（即停播）或移頻  
27 （即位置異動），即屬營運計畫內容之變更，應申請取得被  
28 上訴人許可。系統經營者應依其報請被上訴人備查之上下架  
29 規章實施，被上訴人受理後應依頻道變更許可辦法，綜合考  
30 量該變更是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道  
31 內容之多樣性及其他公共利益以為准駁。又被上訴人訂定

01 「有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則」(下  
02 稱上下架規章參考原則)，供系統經營者訂定、修正上下架  
03 規章時參考，就上架(第6點)、下架(第7點)及移頻(第9點)  
04 定有不同之參考指標，其中關於下架部分，復於第8點規定：  
05 「頻道下架應具備嚴謹之審查流程，至少包括：(一)與頻道供  
06 應事業之協商機制。(二)消費者權益影響評估：影響訂戶程度  
07 及範圍，並應檢視有無適當之替代頻道，且訂定相關補償措  
08 施。(三)頻道減少或停止播送已達定型化契約應記載及不得記  
09 載事項所規範者，應依規定辦理補償。」

10 (三)被上訴人為依國家通訊傳播委員會組織法規定所設之合議制  
11 獨立機關，其組成與職權之行使，具民主正當性，且具電  
12 信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗，復不  
13 受政黨政治或利益糾葛而須依法獨立行使職權(同法第4  
14 條、第7條、第8條等規定參照)，以使其對有線電視頻道編  
15 排經營之准駁決定，能不受政黨政治或利益糾葛之干擾，依  
16 專業自主決定之空間，於決定是否許可上訴人申請基本頻道  
17 之上架、下架或移頻，核屬獨立機關對於前揭公共利益與福  
18 祉如何在有線電視平台未來平衡發展估測作成之專業判斷，  
19 亦係有線廣電法為對系統經營者頻道規劃、編排等營運行為  
20 採取適當管理，而在組織、程序上之規範設計，應認其有相  
21 當之判斷餘地，法院對其判斷應予以尊重，僅於其判斷有出  
22 於錯誤之事實認定或不完全資訊、與事物無關之考量、違反  
23 一般公認價值判斷標準、法定正當程序或相關法治國家應遵  
24 守之原理原則等違法情事，始得予以撤銷或變更。

25 (四)本件上訴人提出系爭申請，係申請許可下架系爭7基本頻  
26 道，並新增(2個)或移動(5個)共7基本頻道，以填補所下架  
27 之系爭7基本頻道；被上訴人受理後，除函請上訴人所屬直  
28 轄市政府即新北市政府提供審查意見外，並函請下架之頻道  
29 供應事業即訴外人年代網際事業股份有限公司等4家公司陳  
30 述意見後，復以109年11月19日函請上訴人就下架業者之意  
31 見補充說明，及提供「收視滿意度」、「節目重播率或首播

01 比率」、「評鑑結果或得獎紀錄」等資料。上訴人嗣提出10  
02 9年12月31日大新店字第109010242-1號函(下稱109年12月31  
03 日函)檢送陳述意見書及相關附件資料後，經被上訴人作成  
04 系爭決議不予許可系爭申請等情，為原審依法確認之事實，  
05 核與卷內證據相符。足見，依上訴人系爭申請之規劃內容，  
06 倘其申請下架系爭7基本頻道應不予許可，自不生後續以其  
07 他頻道替補下架頻道之問題，故本件應先審究者，係上訴人  
08 申請下架系爭7基本頻道，是否符合上開法令規範及上訴人  
09 自訂之上下架規章規定？

10 (五)經查，上訴人於109年10月23日申請書就下架系爭7基本頻道  
11 之理由，載稱因頻道代理商佳訊公司要求上訴人支付之頻道  
12 授權費用，未能符合市場公平原則，且經雙方多次協商未  
13 果，已符合上訴人上下架規章第4點(9)「頻道商、頻道代理  
14 商……要求本公司支付之費用，未能符合市場公平原則者，  
15 且經雙方商業協商未果。」規定等情，業於申請書及以109  
16 年12月31日函提出陳述意見書為說明，並檢附其與佳訊公司  
17 間協商往返之函文為證，然觀諸系爭決議及原處分內容，均  
18 未就此為審認或敘明上訴人申請許可下架系爭7基本頻道，  
19 是否符合其上下架規章第4點(9)規定。另關於下架系爭7基本  
20 頻道對於消費者權益影響評估部分，上訴人於上開申請書已  
21 載明將以性質相近、節目優質之頻道替補，實際上未減少基  
22 本頻道數量，並提供6個月優質頻道免費收視方案予收視  
23 戶，減少收視戶所受影響，如收視戶仍擬終止數位視訊服務  
24 並要求退費，將依規定辦理退費等情，並未見系爭決議審認  
25 及敘明上訴人規劃之補償措施不足以保障消費者權益之理  
26 由。觀諸系爭決議僅略載「綜合市場競爭、消費者權益及其  
27 他公共利益等因素後，不予許可系爭申請」等語，亦看不出  
28 被上訴人綜合判斷之具體事實及所指市場競爭、消費者權益  
29 及其他公共利益等因素之具體影響為何。至原處分理由(一)所  
30 載「頻道位置異動時應審酌是否將收視滿意度較高之頻道置  
31 於較前段位置，且異動至前段頻道位置之新頻道應經客觀證

01 明優於被取代之原頻道，惟檢視貴公司所提資料，並未檢附  
02 替代頻道優於原頻道之具體證明文件……」等語，係上下架  
03 規章參考原則第9點就頻道位置異動時之參考指標，並不是  
04 頻道下架之參考標準。再者，關於頻道下架對消費者權益影  
05 響評估部分，上下架規章參考原則第8點(二)係要求檢視有無  
06 「適當之替代頻道」，而非規定替代頻道必須優於被取代之  
07 原頻道，始得准許下架；且同點(三)規定頻道減少或停止播送  
08 已達定型化契約應記載及不得記載事項所規範者，應依規定  
09 辦理補償等語，並未排除無適當之頻道替代以至於頻道減少  
10 之情形，僅要求於此情形下，系統經營者應依規定辦理補  
11 償。另原處分理由(二)亦僅記載「本次申請變更內容中，涉及  
12 多個長期為民眾收視之新聞頻道異動，此恐衝擊訂戶收視習  
13 慣、影響民眾獲取重要訊息之管道，致生民怨，而對消費權  
14 益造成負面影響」等語，亦無就上訴人主張之前揭下架事由  
15 具體說明，則被上訴人是否有出於不完整之資訊或與事物無  
16 關之考量而作成系爭決議之決定，即有疑義，自有調查審認  
17 之必要。

18 (六)此外，原判決雖採納被上訴人於原審之論述，以上訴人未予  
19 補正諸如「收視滿意度」、「節目重播率或首播比率」、  
20 「評鑑結果或得獎紀錄」等資料，難認有「寰宇新聞台灣台  
21 及寰宇財經台之頻道內容較其他待上架之頻道更為優質」、  
22 「佳訊公司要求之費用不符合市場公平原則」及「原頻道及  
23 替代頻道之收視戶滿意度及異動後對消費者權益等公益之影  
24 響」之事實；且擬替代之寰宇新聞台等3頻道相較擬下架之  
25 年代新聞台等3頻道，有顯著減少言論及新聞內容之多樣  
26 性，而嚴重影響消費者收視權益之情形等語。惟上訴人未補  
27 正上開資料，何以能得出難認「寰宇新聞台灣台及寰宇財經  
28 台之頻道內容較其他待上架之頻道更為優質」等事實之結  
29 論，原判決並未敘明認定之理由。況「收視滿意度」、「節  
30 目重播率或首播比率」、「評鑑結果或得獎紀錄」等項，多  
31 係關於頻道上架或位置異動之參考指標；另所稱擬替代之寰

01 宇新聞台等3頻道，相較於擬下架之年代新聞台等3頻道，有  
02 顯著減少言論及新聞內容之多樣性，嚴重影響消費者收視權  
03 益之情形等語，亦係就替代頻道與下架之原頻道作比較，而  
04 不是依前述頻道下架標準審認後之結論。由此益徵被上訴人  
05 是否有出於不完整之資訊或與事物無關之考量而作成系爭決  
06 議之決定，尚有疑義，實有調查審認之必要。從而，原審未  
07 依職權調查證據，逕採納被上訴人之主張，以依系爭決議、  
08 原處分記載之理由，及被上訴人於原審審理時之論述，認被  
09 上訴人於綜合考量該變更是否增進或維持整體市場競爭、消  
10 費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益後所為不予許  
11 可之決定，無悖於論理法則或正當程序，原審對其判斷予以  
12 尊重等語，遽為原處分合法之認定，尚嫌速斷，核有判決不  
13 適用法規及理由不備之違誤。

14 (七)綜上所述，原判決既有如上所述不適用法規及理由不備之違  
15 誤，並將影響判決結論，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢  
16 棄，即有理由。又因本件事實尚有由原審再為調查之必要，  
17 本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審高等行政  
18 訴訟庭更為適法之裁判。至上訴人主張其曾於110年12月6日  
19 另案向被上訴人申請「頻道之規劃及其類型」之變更，被上  
20 訴人並未將該等申請視為整體而予一併審查及作成一個准駁  
21 處分；以及於中天新聞台不准換照後，被上訴人既可接受中  
22 天新聞台空頻，當可先准予上訴人下架佳訊公司所代理之頻  
23 道一節。按上架、下架及移頻為不同型態之變更，亦各有不  
24 同之處理原則，各項變更之間或相互連動影響、或無關聯  
25 性，是否必須一併審查而不能分別准駁，應視申請案之各該  
26 具體內容而定，案經發回後，原審應併予查明審究，附此敘  
27 明。

28 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1  
29 項、第260條第1項，判決如主文。

30 中 華 民 國 114 年 1 月 9 日

31 最高行政法院第三庭

01 審判長法官 蕭 惠 芳  
02 法官 林 惠 瑜  
03 法官 梁 哲 璋  
04 法官 林 淑 婷  
05 法官 李 君 豪

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異  
07 中 華 民 國 114 年 1 月 15 日  
08 書記官 高 玉 潔