最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第354號
113年1月10日辯論終結

上　訴　人　聯利媒體股份有限公司
代　表　人　陳文琦
訴訟代理人　王君倚　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　游正曄　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112年3月30日臺北高等行政法院111年度訴字第344號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人經營的TVBS新聞台於民國109年9月5日播出「午間12.13新聞」節目，在12時30分許報導「疑0歲○童"最後身影"陳嫌當街拉扯拖行」新聞（下稱「系爭新聞」）。經被上訴人認系爭新聞重複播放○童遭強力拉扯、拖行的畫面，且分別從不同角度鏡頭呈現，並有記者口述施虐過程，已逾越新聞報導畫面應符合「普遍級」的規定，因而違反衛星廣播電視法(下稱「衛廣法」）第28條第3項及電視節目分級處理辦法（下稱「節目分級辦法」）第11條規定，於是依衛廣法第52條第1項第3款規定，以111年1月17日通傳內容字第00000000000號裁處書（下稱「原處分」）處上訴人新臺幣（下同）20萬元罰鍰，並要求立即改正，上訴人不服，提起本件訴訟，並請求判決：原處分撤銷。經改制前臺北高等行政法院（下稱「原審」）111年度訴字第344號判決（下稱「原判決」）駁回後，又提起本件上訴，並請求判決：原判決廢棄，發回原審的地方行政訴訟庭。

二、上訴人起訴主張及被上訴人在原審的答辯，均引用原判決的記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，以：㈠被上訴人的主任委員先圈選超過19位的諮詢委員名單，再詢問「被圈選」諮詢委員可開會日期的出席意願，按照回復時間優先順序選擇至多為19位諮詢委員，並依諮詢委員回復的時間順序排定。依諮詢委員回復可出席時間的人數，以超過國家通訊傳播委員會廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點（下稱「諮詢會議設置要點」）第7點遴選委員2分之1（即10人以上），作為開會日期，並依此寄發開會通知。此種遴選方式雖是經由被圈選上的諮詢委員回復時間的順序，間接選定19人及決定開會時間。但這超過19位的諮詢委員名單，既是圈選自全數的諮詢委員，實質上仍然是自51名諮詢委員名單中遴選19人與會。此種間接遴選諮詢委員的方式更有效率的實踐擴大參與及廣納多元觀點的意旨，並不違反諮詢會議設置要點第7點的規範意旨。㈡被上訴人參酌110年3月15日第2次廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱「第2次諮詢會議」）擬處方向是違反衛廣法第28條第3項規定，建議裁處20萬元；而110年7月22日第4次諮詢會議（下稱「第4次諮詢會議」）擬處方向是違反衛廣法第27條第3項第2款規定，建議裁處40萬元；並具體認定系爭新聞重複播放○童遭強力拉扯、拖行的畫面，且分別從不同角度鏡頭呈現，加上主播說明、記者口述施虐過程，已逾越新聞報導畫面應符合「普遍級」的規定，違反衛廣法第28條第3項及節目分級辦法第11條規定，於是依衛廣法第52條第1項第3款規定，以原處分處上訴人最低度的20萬元罰鍰，且要求立即改正，並無違反平等原則、比例原則及明確性原則。從而，認為原處分並無違誤，上訴人訴請判決如其聲明所示，為無理由等語，而判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院審查原判決駁回上訴人在原審之訴的結論，沒有違誤，並就上訴意旨補充論述如下：

㈠電視事業製播的新聞報導，應符合「普」級規定，如有違反，被上訴人即可予以警告或裁處罰鍰，並令其限期改正：

1.衛廣法第27條第3項第2款雖規定：「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播送之節目或廣告內容，不得有下列情形之一：……二、妨害兒童或少年身心健康。……」惟因同法第28條進一步明定：「（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，應就其播送之電視節目予以分級。……（第3項）第1項之節目級別、限制觀賞之年齡，第2項之廣告內容、時間限制及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」參考其立法目的，是為了保障兒童及少年視聽權益，避免其接觸不當電視節目，致影響身心健康，明定應由衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業的分公司或代理商於節目播出前，就其播送的電視節目予以分級，依節目內容分時段播送原則，以落實問責機制，並授權主管機關訂定節目級別、限制觀賞的年齡、廣告內容、時間的限制等事項的辦法（立法理由參照）。可知，衛廣法第28條及依其授權所訂定的節目分級辦法，是為了保障兒童及少年視聽權益，避免其接觸不當電視節目，致影響身心健康，相較於前述同法第27條第3項第2款的一般性規定，應屬於進一步具體化其規範意旨的特別規定。因此，如果電視事業一行為同時違反衛廣法第27條第3項第2款保障兒少身心健康及依第28條第3項所訂定的節目分級辦法，基於特別法優先於普通法的適用原則，自應優先適用違反衛廣法第28條第3項所定節目分級辦法的裁罰規定。

2.被上訴人依據衛廣法第28條第3項規定授權所訂定的節目分級辦法第3條規定：「電視事業應依本辦法之規定，將節目分為下列5級，標示分級標識（如附圖），並依附表1規定時段播送，且不得違反附表2所列不得播出之例示：……五、普遍級（簡稱「普」級）：一般觀眾皆可觀賞。」第11條規定：「新聞報導之畫面，應符合『普』級

規定。」而依節目分級辦法附表1「電視節目分級播送時段表」所示，衛星電視頻道的「普」級節目，24小時均可播送；附表2「電視節目特殊內容例示說明」，則將不得播出的特殊內容分為4大類，其中「血腥暴力恐怖」類別，明文「普」級節目不得播出的特殊內容為：「1.任何對未滿6歲之兒童發生不良影響之暴力、血腥、恐怖等情節。2.易引發未滿6歲之兒童模仿有傷害自己或他人之虞的情節。」上述規定內容，是被上訴人本於衛廣法第28條為保障兒童及少年視聽權益，避免其接觸可能會影響身心健康的電視節目，而明定分級制度的立法意旨，具體規範不得播出的特殊內容，經審核沒有超越廣電法的授權範圍，而且符合授權的目的，也沒有牴觸授權母法的規定，本院自得援引上述規定作為審判的依據。

3.衛廣法第52條第1項第3款規定：「衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司、代理商或他類頻道節目供應事業有下列情形之一者，予以警告或處新臺幣20萬元以上2百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰：……三、違反依第28條第3項……所定辦法有關節目級別、限制觀賞之年齡、廣告內容、時間之限制或其他應遵行事項之規定。……」準此，電視事業如違反依衛廣法第28條第3項授權所定節目分級辦法的限制規定，被上訴人就可以予以警告或裁處罰鍰，並令其限期改正。

㈡被上訴人為強化其決策的正當性，訂頒行政規則以設置諮詢會議，藉由廣納社會多元觀點，於處理涉及違反兒少保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節的節目內容時，應先組成諮詢會議討論並作成處理建議，必要時尚得依職權再次召開諮詢會議蒐集多方意見，再提請被上訴人的委員會議審議：

1.被上訴人為通訊傳播相關法令的主管機關，以維護通訊傳播領域多元價值思考為其設立目標，為依據法律獨立行使

職權，自主運作，不受其他機關指揮監督的獨立機關（中央行政機關組織基準法第3條第2款參照）。然而，為強化其決策的正當性，國家通訊傳播委員會組織法第10條第6項因此規定：「委員會議開會時，得邀請學者、專家與會，並得請相關機關、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見。」被上訴人為執行上述規定，並進一步擴大公民參與及廣納社會多元觀點，於96年1月26日下達訂定諮詢會議設置要點，特設廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱「諮詢會議」，第1點參照），其第2點規定：「諮詢會議，依廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法及本會主管之相關法令規定，就下列事項提出諮詢意見：……㈢衛星廣播電視之節目……」第3點規定：「諮詢會議置諮詢委員39至51人，諮詢委員由下列會外人員組成，其中任一性別代表不得少於3分之1：㈠專家學者19至23人。㈡公民團體代表15至19人。㈢內容製播實務工作者5至9人。」第7點規定：「（第1項）諮詢會議委員由本會主任委員視議案需要，自第3點諮詢委員名單中遴選19人與會。（第2項）前項遴選之委員至少有2分之1出席，始得開會。」第9點規定：「（第1項）出席委員應就當次議案提出書面審查意見，並就涉嫌違法議案，勾選下列建議處理方式並簽註意見：㈠應予核處，並加註違規情節輕重。㈡發函改進。㈢不予處理。（第2項）有關諮詢會議之議案審查、討論、諮詢意見彙整及建議方式之處理原則，另訂要點規定。」第10點規定：「諮詢會議之意見，得供本會委員會議審議之參考。」

2. 被上訴人另依上述諮詢會議設置要點第9點第2項規定所下達訂定的廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則（下稱「諮詢會議作業原則」）第1點規定：「廣播電視節目廣告諮詢會議（以下簡稱諮詢會議）處理建議作業原則，除法令另有規定外，依本原則辦理。」第2點規定：「涉有違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他

違法情節之節目或廣告內容處理，先提請諮詢會議討論並作成處理建議後，再提請本會委員會議審議。」第3點規定：「諮詢會議開會前，本會幕僚單位應先就案件違法事實與法律構成要件之涵攝作分析整理；諮詢會議可參考幕僚單位之分析意見，協助審酌及確認個案事實與法規範構成要件是否相符及其可能造成之影響，以作成處理建議，其餘涉及行政裁罰之裁量等，仍由本會委員會議依職權為之。」第4點規定：「本會就諮詢會議所提處理建議作業原則如下：㈠獲過半數出席諮詢委員共識之處理建議，依其建議提請本會委員會議審議。㈡未獲過半數出席諮詢委員共識之意見，其處理建議『予以核處』加上『發函改進』意見之人數，合計多於『不予處理』者，以『發函改進』處理建議提請本會委員會議審議。㈢出席諮詢委員提供之處理建議，因票數相同致無法依前述原則作成處理建議時，會議主持人得對該議案重新討論。本款所稱票數相同情形指：1.『予以核處』加上『發函改進』與『不予處理』處理建議票數相同。2.『予以核處』之違法情節處理建議票數相同。㈣未獲過半數出席諮詢委員共識且無第2款之情形，或經重新討論票數仍然相同時，得依會議主持人意見，擬訂處理建議提請本會委員會議審議。」第5點規定：「本會委員會議之決議與諮詢會議處理建議不同時，得將該決議內容提供諮詢會議討論案件參考。」

3. 上述諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則的性質，屬於被上訴人依行政程序法第159條規定就機關內部組織及業務處理方式所訂頒的行政規則，而非直接對外發生法規範效力的一般、抽象性規範。依上述諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則規定可知，被上訴人於法定組織及程序之外，另行設置諮詢會議及規定其作業程序的目的，是藉由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者的參與，廣納社會多元觀點，於處理涉及違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節的節目內容時，應先由

被上訴人的主任委員遴選諮詢會議委員組成諮詢會議，參考被上訴人幕僚單位就案件違法事實與法律構成要件涵攝的分析整理及討論後，作成應予核處、發函改進或不予處理的處理建議，再提請被上訴人的委員會議審議，以供被上訴人委員會議審議時的「參考」，當被上訴人之委員會議的決議與諮詢會議處理建議不同時，還可將該決議內容提供諮詢會議討論案件的參考。

4. 此外，上述規定並未限制被上訴人就同一事件召開2次以上的諮詢會議。因此，被上訴人針對較為複雜或影響層面較廣的事件，為了擴大公民參與及廣納社會多元觀點，於個案經諮詢會議討論提出處理建議後，被上訴人如仍認有進一步擴大諮詢的必要，亦不妨基於職權再行邀請不同的專家學者、各界代表組成諮詢會議討論，藉此始終保持專業與社會脈動與時俱進，衡平專業觀念與社會認知，符合諮詢會議設置要點的規範目的，並無違法之可言。被上訴人於作成原處分前，雖曾召開第2次諮詢會議及第4次諮詢會議，惟因除上訴人播放系爭新聞之外，尚有民視新聞台、三立新聞台亦於同日播放類似新聞，被上訴人認有作成通案處理的必要，才先後召開2次諮詢會議，以廣納社會各方多元意見，而且被上訴人確實對於上訴人及民視新聞台、三立新聞台作成相同的裁處等情，已經被上訴人陳明在卷（本院卷第110頁），並有附於卷內的被上訴人第993次委員會議紀錄足資佐證（原處分卷第39頁），參考前述本院所表示的法律見解，被上訴人作成原處分前召開2次諮詢會議的作法，符合諮詢會議設置要點的規範目的，並無違反平等原則或行政自我拘束原則之可言。上訴意旨主張諮詢會議設置要點並未賦予被上訴人就「同一議案」得召集2次以上諮詢會議的權限，被上訴人在作成原處分前，召集2次諮詢會議，已違反行政程序法第6條平等原則等語，實屬誤解，而不足採。

㈢被上訴人為召開第2次諮詢會議及第4次諮詢會議，其主任委員遴選諮詢會議委員的方式，雖已違反諮詢會議設置要點第7點第1項的規定，但符合其長期運作所形成的行政慣例，因此沒有違反平等原則或行政自我拘束原則：

1.被上訴人為作成原處分，先後召開第2次諮詢會議及第4次諮詢會議，其實際遴選諮詢委員組成諮詢會議的方式，是由其主任委員先圈選26位諮詢委員名單，再由被上訴人的幕僚人員以電子郵件詢問「被圈選」諮詢委員多個可開會日期的出席意願，按照回復時間優先順序選擇至多為19位諮詢委員，並依諮詢委員回復的時間順序排定後，統計諮詢委員回復可出席時間的人數，以超過諮詢會議設置要點第7點第2項遴選委員1/2即10人以上，作為開會日期，並依此寄發開會通知單予回復可出席的諮詢委員等情形，為原審依法確定的事實。上述先由被上訴人的主任委員圈選超過19位的諮詢委員名單，再依被圈選的諮詢委員回復時間的順序，決定遴選諮詢會議委員及寄發開會通知單的方式，雖然較有效率，但是在被上訴人修正遴選諮詢會議委員的規定之前，確實與諮詢會議設置要點第7點第1項所定「由被上訴人的主任委員自39至51位諮詢委員名單中遴選19人為諮詢會議委員」的遴選方式不同。

2.被上訴人遴選諮詢會議委員時，因考量諮詢委員包括專家學者、公民團體代表及實務工作者，洽邀開會時間不易，基於行政效率，並使出席的諮詢委員具備足夠的多元性，且能達到諮詢會議設置要點第7點第2項規定的出席人數，以避免因人數不足而無法開會，被上訴人向來的作法，都是由其主任委員先圈選超過19位的諮詢委員名單，再由幕僚人員以電子郵件詢問「被圈選」諮詢委員對於多個可開會日期的出席意願，按照委員回復時間的先後順序選擇最多19位的諮詢委員，並依諮詢委員回復的時間順序排定後，統計諮詢委員回復情形，依諮詢委員回復可出席時間的人數，超過諮詢會議設置要點第7點第2項遴選委員1/2

即10人以上，訂為開會日期，並以電子郵件通知確定的開會日期，再另行寄發正式開會通知單予可出席的諮詢委員，開會當日，曾獲主席圈選的諮詢委員即使先前回復無法出席，但只要開會當日出席的諮詢委員未滿19人，其仍可依其意願出席等情，為被上訴人陳明在卷（本院卷第100至101頁），並有附於卷內圈選諮詢會議委員名單（已遮隱姓名）、詢問出席意願及通知確定開會日期的電子郵件、原本無法出席的委員嗣後以電子郵件告知可出席的電子郵件、開會通知單、簽到表等影本可供佐證（原審卷第105至113、121至127頁），也與本庭因審判職務所已知的本院110年度上字第697號、第735號原因案件的遴選諮詢委員過程相符，被上訴人另舉原審109年度訴字第1408號、110年度訴字第387號、第1183號等判決亦認定各該原因案件採取相同的遴選諮詢委員過程，並且為上訴人所不爭執（本院卷第194頁）。足以認定被上訴人遴選諮詢會議委員時，向來都是採取上述遴選方式，並經由其長期反覆運作，已形成行政慣例，而前述被上訴人召開第2次諮詢會議及第4次諮詢會議的遴選方式，也與此一行政慣例相符。

3. 被上訴人召開諮詢會議時，長期慣行既然都是採取上述遴選諮詢會議委員的方式，可見諮詢會議設置要點第7點第1項所定遴選諮詢會議委員的方式，並沒有經過被上訴人長期遵循而形成行政慣例，進而產生行政自我拘束的間接外部效力。因此，被上訴人的委員會議作成決議所參考的處理建議，即使是由違反該遴選程序而召開的諮詢會議所為，並不會因此而違反平等原則及行政自我拘束原則。此外，諮詢會議設置要點第7點第1項規定，既然不具有（間接的）外部效力，則違反該規定遴選諮詢會議委員，即無違法之可言，被上訴人依照向來的行政慣例所召開的第2次諮詢會議及第4次諮詢會議，也沒有所謂「不法之平等」的問題。

4. 本院前於110年度上字第735號判決先例，首度受理上訴人不服被上訴人所為裁罰處分的上訴事件時，是以事實審法院所認定被上訴人長期遵循諮詢會議設置要點第7點第1項所定遴選諮詢會議委員的方式，而已形成行政慣例的常態事實為基礎，因而認為該規定產生間接的外部效力，而被上訴人於該原因事件中遴選諮詢會議委員的方式，違反諮詢會議設置要點第7點第1項規定，因此認定被上訴人的委員會據以作成的原處分違反平等原則及行政自我拘束原則。然而，後來本庭受理本件上訴時，發現被上訴人遴選諮詢會議委員仍然是採取與前案相同的方式，因而對於被上訴人遴選諮詢會議委員的行政慣行為何產生疑問，於是決定行言詞辯論調查此部分事實，以使雙方當事人有充分說明及攻防的機會，並確認被上訴人遴選諮詢會議委員方式的長期運作所形成之行政慣例如上述3.。而且基於本庭確認上述客觀存在的基礎事實後，表示本件法律見解，而不是與本院先前裁判所表示的見解發生歧異，因此不必依行政法院組織法第15條之2等規定循大法庭程序統一見解，均一併說明。

㈣被上訴人的主任委員遴選第2次諮詢會議及第4次諮詢會議委員的方式，雖違反諮詢會議設置要點第7點第1項規定，但依本件個案的具體情形，還不會影響該2次諮詢會議作成處理建議的結論，亦不致於影響被上訴人之委員會議的實體決議，則被上訴人的委員會參考各該處理建議所作成決議的程序，尚難僅因此原因即認為違法：

1. 如前所述，依諮詢會議設置要點組成的諮詢會議，是被上訴人之委員會的諮詢機構，當諮詢會議的組成方式或作業程序違反諮詢會議設置要點或諮詢會議作業原則的規定，而有可能影響其處理建議的結論，並可能進一步影響被上訴人之委員會議的實體決議時，因已違反被上訴人為擴大公民參與及廣納社會多元觀點而設置諮詢會議，以協助其依法確認個案事實與法規範構成要件是否相符及其可能影

響的諮詢目的，故被上訴人的委員會議參考該處理建議而作成決議的程序，即於法有違；反之，當諮詢會議的組成方式或作業程序雖然違反諮詢會議設置要點或諮詢會議作業原則的規定，但不會影響其處理建議的結論，也不致於影響被上訴人之委員會議的實體決議時，則因未違反被上訴人設置諮詢會議的諮詢目的，故被上訴人的委員會議參考該處理建議而作成決議的程序，尚難僅因此原因即認為違法。

2. 被上訴人召開的第2次諮詢會議，是由被上訴人的主任委員勾選26位諮詢委員，經詢問後有15人回復可出席，於是被上訴人寄發開會通知單予該15人，實際出席12人，3人認為上訴人製播的系爭新聞未違法，9位認為違反衛廣法第28條第3項規定，建議裁處20萬元（3:9）；被上訴人又召開第4次諮詢會議，也是由被上訴人的主任委員勾選26位諮詢委員，經詢問後有17人回復可出席，於是被上訴人寄發開會通知單予該17人，實際出席16人，3人認為上訴人製播的系爭新聞未違法，13位認為違反衛廣電法第27條第3項第2款規定，建議裁處40萬元（3:13）等情，亦為原審依法確定的事實，本院得據以為判決的基礎。由於被上訴人設置諮詢會議的目的，只是廣納社會多元意見以供被上訴人的委員會作成決議時的參考，而不是藉由諮詢委員於會議中踐行互相辯證、說服而凝聚共識的法定程序，此由附於卷內的第4次諮詢會議紀錄是逐一記載各出席委員的個人意見（原審卷第115至120頁），亦可獲得佐證。因此，由以上原審所確定的事實可知，第2次諮詢會議及第4次諮詢會議的開會通知，即使寄給無法出席的另外4人及2人（應遴選19人），而且開會時這些人全數都出席會議，並認為上訴人製播的系爭新聞沒有違法，也不足以動搖上述2次會議作成處理建議的結論（分別為7:9及5:13），更不致於影響被上訴人之委員會議的實體決議。則依據前述本院所表示的法律見解，不能僅因遴選第2次諮詢會議委

員及第4次諮詢會議委員的方式，違反諮詢會議設置要點第7點第1項規定，就認為被上訴人的委員會議參考該處理建議而作成決議的程序違法，或違反平等原則及行政自我拘束原則。原判決就此部分雖未說明其法理基礎，或與本院所表示的法律見解不同，但其認為作成原處分的程序，並未違反平等原則及行政自我拘束原則的結論，則無違誤，仍應予維持。上訴意旨主張上述召開第2次諮詢會議及第4次諮詢會議時，遴選諮詢會議委員的方式，均違反諮詢會議設置要點第7點第1項規定，被上訴人不得主張「不法之平等」，原判決有不當適用平等原則及消極不適用行政自我拘束原則的違法等語，亦不可採。

㈤上訴人製播的系爭新聞，有符合節目分級辦法第6條所定應列為「輔12」級及第7條所定應列為「護」級的情節或對白，違反節目分級辦法第11條及節目分級辦法附表2等規定，而該當衛廣法第28條第3項所規定的違規事實，被上訴人依衛廣法第52條第1項第3款規定予以裁罰，並無違反證據法則及比例原則：

1. 依行政訴訟法第125條第1項規定：「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」第133條前段規定：「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據。」第189條第1項規定：「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經驗法則判斷事實之真偽。但別有規定者，不在此限。」可知，行政訴訟是採取職權調查原則，構成行政法院判斷事實真偽的證據評價基礎，是全辯論意旨及調查證據的結果，關於證據的取捨、證明力的判斷及事實的認定，均屬事實審法院的職權。如果其事實的認定已斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，而未違背論理法則、經驗法則及證據法則，即使其證據的取捨與當事人所期望的不同，導致認定的事實不同於該當事人的主張，也不屬於判決違背法令的情形。原審勘驗系爭新聞報導的內容，包括：反覆播放嫌犯拉扯○童左手腕，

並且奔跑，導致○童雙腳騰空離地的畫面共5次，○童臉部已經馬賽克處理，且該畫面有少數的定格現象；畫面的文字則顯示：慘遭拖行施虐○童最後身影曝光；記者旁白：「嫌犯一邊跑一邊抓著○童，孩子雙腳都離地了，人就像是被硬拖著往前跑，○童在空中轉了一圈，雙腳想踩在地上掙脫，但男子力氣過大，只能任由對方拖行」、「○童跟嫌犯回到租屋處後過了15個小時，6/7晚上9點多，陳姓男子提著一個大袋子獨自走在街上，沒看到○童身影，他緩緩走在對街牽車，孩子疑似已經遭逢不測」，受訪民眾則說：「你看！你看！他給她這樣子抓」；搭配主播口述：「0歲○童被虐死埋屍案，主嫌犯跟○童媽媽都已經被收押，只是小女孩死亡有一段時間了，警方是努力找證據希望知道到底發生什麼事情，目前找到的就是這段畫面，這恐怕是○童的最後身影了」；同時畫面右下角顯示白色字幕：「拒絕家暴請撥打113.110」等事實，已經原審調查證據及斟酌全案辯論意旨，就認定結果及理由詳為論證說明，經審核與附於卷內的證據相符，而且沒有違反經驗、論理法則或證據法則的違誤。

2. 原審以其所認定的上述事實為基礎，進一步說明：系爭新聞報導的主軸就是「慘遭拖行施虐○童最後身影曝光」，所曝光的身影就是「嫌犯拉扯○童左手腕，並且奔跑，導致○童雙腳騰空離地的畫面，但該畫面僅有少數的定格現象」，呈現「導致○童雙腳騰空，即使單腳落地時也未踩緊地面」的拖行，本質上就是一種施虐，根本沒有將○童當作人來對待，就好像提（拖）個東西，拎一隻小狗一樣；系爭新聞以短時間內反覆5次呈現如此驚悚畫面的方式，報導慘遭拖行施虐○童的最後身影，以加深閱聽者的印象，對未滿6歲兒童的行為或心理恐有不良影響（恐對幼兒產生碰到壞人就會像小東西一樣，被別人提著走，而心生恐懼的不良影響），因而認為系爭新聞顯然已經跨出

普遍級的範疇等情形，其涵攝法律構成要件所表示的法律見解，亦無違誤。

3. 上訴人製播系爭新聞時，同時於畫面右下角顯示白色字幕：「拒絕家暴請撥打113.110」，可見上訴人也認同此一新聞涉及「家庭暴力」，搭配記者旁白「○童跟嫌犯回到租屋處後過了15個小時，6/7晚上9點多，陳姓男子提著一個大袋子獨自走在街上，沒看到○童身影，他緩緩走在對街牽車，孩子疑似已經遭逢不測」及主播口述「0歲○童被虐死埋屍案，主嫌犯跟○童媽媽都已經被收押，只是小女孩死亡有一段時間了，警方是努力找證據希望知道到底發生什麼事情，目前找到的就是這段畫面，這恐怕是○童的最後身影了」等內容，更直指「○童恐疑似遭逢不測」及「0歲○童被虐死埋屍案」、「這恐怕是○童的最後身影了」等疑似犯罪情節。因此，上訴人即使將○童臉部做馬賽克處理，並有少數定格畫面，然而，系爭新聞經由反覆5次播放施虐畫面、記者旁白、民眾反應及主播口述所營造出的整體氛圍，即使是成人看來都覺得揪心、驚悚，更令人擔憂該○童的安危，客觀上確實有符合節目分級辦法第6條所定「涉及犯罪、暴力……或社會畸型現象且表現方式輕微」而應列為「輔12」級及第7條所定「涉及……驚悚……或社會畸型現象」而應列為「護」級的情節或對白。上訴意旨主張系爭新聞為重大社會事件，為呈現真實事件的發生經過而播放一定畫面，該畫面並無血腥，亦非互毆打鬥的暴力行為，播出前畫面經後製以定格馬賽克處理，記者旁白僅直述畫面內容，並無加上令人驚恐或聳動的言語，且標上警語「拒絕家暴，請撥打113、110」，況監視器錄影畫面十分模糊，並無清晰可見的整體影像，原判決未審酌上情，有認定事實與所憑證據不符的違法等語，為其主觀的一己見解，實不足採。

4. 上訴人播放涉及犯罪、暴力及驚悚等社會畸型現象的情節或對白而應列為「輔12」及「護」級的系爭新聞，已違反

節目分級辦法第11條「新聞報導之畫面，應符合『普』級規定」及節目分級辦法附表2關於「任何對未滿6歲之兒童發生不良影響之暴力、血腥、恐怖等情節」於「普」級節目不得播出等規定。從而，原判決以被上訴人認定上訴人播送系爭新聞「整體呈現已屬詳述犯罪與施虐過程」，該當衛廣法第28條第3項所規定的違規事實，於是依衛廣法第52條第1項第3款規定，以原處分裁處上訴人法定最低額的20萬元罰鍰，並要求立即改正，當無違誤，也沒有違反比例原則，至於被上訴人認定系爭新聞「整體呈現已屬詳述犯罪與施虐過程」的用語，並非指○童遭殺害的犯罪過程，而是慘遭拖行施虐○童的最後身影，呈現「導致○童雙腳騰空，即使單腳落地時也未踩緊地面」這樣的拖行，本質上就是一種施虐，也涉嫌刑法妨礙自由罪，同時是兒童及少年福利與權益保障法第49條第1項第15款所定「其他對兒童及少年……犯罪或為不正當之行為」的情形，堪認上訴人所訴違反比例原則，尚不足採等情，於法並無違誤。上訴意旨就原判決已經詳為論述及駁斥的事項，又執前詞為爭議，主張：原處分認定系爭新聞「整體呈現已屬詳述犯罪與施虐過程」，然系爭新聞播出畫面均做馬賽克及定格處理，況純就系爭新聞內容而論，嫌犯拉扯○童左手腕且奔跑，導致○童雙腳騰空離地畫面，並無從據以認定與○童遭殺害的「犯罪」與「施虐」相關，系爭新聞並非在報導該0歲○童遭殺害的犯罪內容，而是該○童遇害前在嫌犯租屋處附近的監視器畫面，諮詢會議逕認系爭新聞與犯罪或虐童相關，實與事實不符，原處分遽予裁罰，已逾越比例原則，據以指摘原判決違法等語，只是就原審認定事實、證據取捨的職權行使事項為指摘，亦不可採。

㈥綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，結論並無違誤，也沒有上訴人所指違背法令的情形，上訴意旨指摘原判決違背法令，請求判決廢棄，並發回原審的地方行政訴訟庭，為無理由，應予駁回。

五、結論：本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　25　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　林　玫　君

法官　李　玉　卿

法官　洪　慕　芳

法官　張　國　勳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　25　　日

書記官　楊　子　鋒