

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第544號

上 訴 人 民間全民電視股份有限公司

代 表 人 王明玉

訴訟代理人 陳倩芸 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 李元德 律師

上列當事人間廣播電視法事件，上訴人對於中華民國112年6月29日臺北高等行政法院111年度訴字第741號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決廢棄。

二、原處分撤銷。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人依廣播電視法第12條第6項規定，辦理上訴人每3年1次的評鑑作業時，經上訴人所提民國109年12月8日期中評鑑面談詢答議題回覆書，發現上訴人受無中華民國國籍（下稱「我國國籍」）的訴外人顏莊和子投資（戶號：00000，持股股份66萬7,667股，持股比例為0.17%），經上訴人以109年12月25日民視(企)字第2020122501號函說明顏莊和子約在102年7月前放棄我國國籍，被上訴人後來以110年4月30日通傳內容決字第11048013210號函（下稱「110年4月30日函」）向上訴人說明其違反廣播電視法第5條第3項「無中華民國國籍者不得為廣播、電視事業之發起人、股東、董事及監察人」規定，並請上訴人積極溝通改善，但因上訴人未改善，被上訴人於是以110年7月28日通傳內容決字第11048023050號函請上訴人陳述意見，經上訴人以110年8月6日民視(法)字第2021080601號函為回復後，被上訴人再以110年11月26日通傳內容決字第11048035270號函請上訴人陳述意

01 見，上訴人則以110年12月3日民視(法)字第2021120301號函
02 表示經確認顏莊和子是於101年10月8日放棄我國國籍，被上
03 訴人因此作成111年4月20日通傳內容字第11000526190號裁
04 處書（下稱「原處分」），以上訴人違反廣播電視法第5條
05 第3項規定為由，依同法第44條第2項規定處罰鍰新臺幣（下
06 同）40萬元，並限期6個月內改正，屆期不改正，則得按次
07 處罰。上訴人不服，提起本件訴訟，並請求判決：原處分撤
08 銷。經原審111年度訴字第741號判決（下稱「原判決」）駁
09 回後，提起本件上訴，並請求判決：原判決廢棄；原處分撤
10 銷。

11 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
12 記載。

13 三、原判決駁回上訴人在第一審之訴，是以：(一)被上訴人於110
14 年4月30日函載明「貴公司因股東放棄本國國籍，於102年7
15 月起即受外資直接投資，……與說明二法令（廣播電視法第
16 5條第3項）未洽。請貴公司積極溝通改善前揭情事，以落實
17 法遵義務」，已命上訴人改善違反廣播電視法第5條第3項所
18 規定受外國人直接投資的狀態，上訴人即負有改善的義務，
19 但上訴人直到111年4月20日原處分作成時，除了「與顏莊和
20 子聯絡，要求顏莊和子賣出股份遭拒絕」外，並無其他動
21 作，上訴人未積極採用法律手段強制顏莊和子賣出股份，並
22 未盡改善義務，且正因事前無法有效防止外國人買進廣播、
23 電視事業（下稱「廣電事業」）的股份，事後的改善即顯得
24 更重要，若事後未採用法律手段予以改善，此未採用法律手
25 段的消極不作為，已足與違反廣播電視法第5條第3項規定的
26 積極作為，論為相同的評價，上訴人縱無違反廣播電視法第
27 5條第3項規定的故意，亦有過失，且其改善措施並非期待不
28 可能，不得主張免罰。(二)上訴人客觀上並未全力積極處理本
29 案，應受責難程度並非甚低，所造成公共利益損害並非微乎
30 其微，被上訴人審酌本次違法情節為「普通」等級，且2年
31 內未具相同違法事證，依違法情節、2年內裁處次數及其他

01 判斷因素等考量事項，分別採計10分、0分及0分，合計總積
02 分10分，對照違法等級及適用裁處參考表，屬於第1級，對
03 應廣播電視法第44條第2項的罰鍰額度，裁處法定最低額罰
04 鍰，足以達成督促上訴人改善的目的，並未違反比例原則，
05 亦無裁量瑕疵。(三)被上訴人111年4月8日通傳內容決字第111
06 48008910號函（下稱「111年4月8日函」）說明四(六)是針
07 對上訴人於評鑑期間內營運計畫執行的成果，在肯認評鑑合
08 格的前提下，以增加附款的方式，要求上訴人在下次換照
09 前，應改正違反受外國人投資的情事，否則將不予換照。而
10 原處分作成前，被上訴人已經以110年4月30日函請上訴人改
11 善，目的是就上訴人違反廣播電視法第5條第3項規定的行為
12 加以裁罰，其不改正的後果是罰鍰，被上訴人又以110年7月
13 28日通傳內容決字第11048023050號函、110年11月26日通傳
14 內容決字第11048035270號函請上訴人陳述意見，並均已記
15 載「依廣播電視法第44條第2項規定，處新臺幣40萬元以上2
16 00萬元以下罰鍰」，上訴人應已知悉其再不改正的後果將會
17 被裁處罰鍰，不能認為上訴人有何「4年內不改正亦不會被
18 裁罰」的信賴基礎，原處分因而於111年4月20日裁罰上訴人
19 40萬元，並限上訴人6個月內改正，其命改正目的與111年4
20 月8日函不同，命改善期間的長短自有差異，原處分並無違
21 反行政自我拘束原則、誠實信用原則、信賴保護原則及平等
22 原則等語，為其判斷的依據。

23 四、本院判斷如下：

24 (一)廣播電視法第5條第3項規定禁止無我國國籍的（下同）外國
25 人投資廣電事業：

26 廣播電視法於92年12月24日修正公布第5條第3項規定：「無
27 中華民國國籍者不得為廣播、電視事業之發起人、股東、董
28 事及監察人。」第44條第2項規定：「違反第5條第3項……
29 規定，處新臺幣40萬元以上200萬元以下罰鍰，並令其限期
30 改正，屆期不改正者，得按次處罰。」其中要求外國人不得
31 為廣電事業股東的規定，即為一般所謂的「禁止外國人投資

01 廣電事業」條款，其立法理由雖僅略以「照黨團協商條文通
02 過」，惟探究其立法意旨，應該是考量電波頻率屬國家的有
03 限資源，其傳輸效果無遠弗屆，於文化影響及國家安全的考
04 量下，不宜將廣電事業開放予外國人投資。

05 (二)被上訴人以上訴人未排除其被顏莊和子投資而予以裁罰，違
06 反期待可能性原則：

07 1. 凡行政法律關係的相對人，因行政法規、行政處分或行政
08 契約等公權力行為而負有公法上的作為或不作為義務，均
09 須以有期待可能性為前提。是公權力行為課予人民義務，
10 依客觀情勢並參酌義務人的特殊處境，在事實上或法律上
11 無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或
12 歸於消滅，否則無異於強令人民於無法期待其遵守義務的
13 情況下，為其不得已違背義務的行為，背負行政上的處罰
14 或不利益，此即所謂行政法上之「期待可能性」原則，而
15 為人民對公眾事務負擔義務的界限。

16 2. 顏莊和子原具有我國國籍，於86年間即已持有民間投資股
17 份有限公司（下稱「民投公司」）股票，後來因被上訴人
18 准予民投公司於98年12月31日辦理減資，顏莊和子於100
19 年1月10日完成股票過戶，進而成為上訴人的股東，嗣於1
20 01年10月8日始放棄我國國籍，且放棄時並未通知上訴
21 人，才形成「外國人顏莊和子投資上訴人」的違法狀態，
22 被上訴人以110年4月30日函載明「貴公司因股東放棄本國
23 國籍於102年7月起即受外資直接投資……與說明二法令
24 （廣播電視法第5條第3項）未洽。請貴公司積極溝通改善
25 前揭情事，以落實法遵義務」通知上訴人，上訴人則指派
26 當時的副總經理多次電請住在國外的顏莊和子出脫上訴人
27 公司股份遭拒絕等情，為原審依法確定的事實，經過審核
28 與卷內所附的證據相符，本院自得據以為判決的基礎。

29 3. 依上述原審認定的事實可知，顏莊和子是合法取得上訴人
30 公司的股份，於依法放棄我國國籍之前或之後，都沒有通
31 知上訴人，上訴人對於「外國人顏莊和子投資上訴人」的

01 違法狀態，事前根本無從防範或阻止；而就顏莊和子既有的
02 的投資狀態，上訴人於接獲被上訴人110年4月30日函的改
03 善通知後，也多次洽請顏莊和子出脫上訴人公司股份，但
04 都遭到拒絕，而且現行法令亦未賦予上訴人否決或排除顏
05 莊和子投資決定的權利或有效措施。換言之，上訴人對顏
06 莊和子的投資，於事前或事後均無正當權源，或可本於一
07 己之力獨立防止或排除受投資狀態的可能性。可見上訴人
08 對於被外國人顏莊和子投資此一違法狀態的發生及持續，
09 根本欠缺可責性及可非難性。況且顏莊和子是否出脫對於
10 上訴人的持股，不僅涉及其商業投資的考量，並屬其財產
11 權的範疇，上訴人根本沒有權利強制顏莊和子出售持股，
12 遑論是否出脫持股完全取決於顏莊和子的意願，依現行法
13 令規定，要求上訴人改正被顏莊和子投資的狀態，實欠缺
14 期待可能性。因此，被上訴人以110年4月30日函通知上訴
15 人改善違反廣播電視法第5條第3項規定受顏莊和子投資的
16 狀態，而課予上訴人改善的義務，客觀上無履行之可能，
17 被上訴人再以上訴人違反「外國人禁止投資廣電事業」條
18 款，且未改正為由，而以原處分裁處上訴人罰鍰，已違反
19 期待可能性原則。

- 20 4. 原審未審酌現行法令並未設有上訴人可事前防止被外國人
21 投資的機制，也未賦予上訴人排除顏莊和子投資決定的權
22 利或有效措施，上訴人對顏莊和子的投資，並無正當權源
23 或可本於一己之力獨立排除受投資狀態的可能性，卻認為
24 被上訴人以110年4月30日函通知上訴人改善受顏莊和子投
25 資的狀態，上訴人即負有改善義務，並要求上訴人積極採
26 用法律手段「強制」顏莊和子賣出股份，至少應對顏莊和
27 子提起民事訴訟，主張「顏莊和子之持有原告（即上訴
28 人）股份，違反法律禁止規定」，訴請「顏莊和子出售其
29 股份（予特定人或非特定人）」，或可嘗試以專案請示主
30 管機關得否以「銷除外國人之股份發還股本，同時發行相
31 同數量新股予特定人或非特定人（不減資）」或「變更該

01 外國人之股份成為無表決權之特別股」等方式處理，因此
02 認為上述改善措施並非「期待不可能」等語，無異於要求
03 上訴人明知其無民事請求權基礎，卻濫行對顏莊和子提起
04 無益的民事訴訟，或請求主管機關許可其採取欠缺法律依
05 據的手段，並以上訴人具有採取此等無效作為的可能性為
06 由，認為被上訴人以原處分裁罰上訴人，未違反期待可能
07 性原則，而維持原處分，核有判決適用法規不當的違法。

08 (三)綜上所述，原判決既有上述的違法情形，且違法情事足以影
09 響判決結果，上訴人指摘原判決違背法令，而請求判決廢
10 棄，為有理由，應予准許。又因本件事實已臻明確，且所涉
11 法律問題已經兩造於原審充分攻防，本院自為判決，並不會
12 對兩造造成突襲，故由本院本於原審確定的事實，撤銷原處
13 分。

14 五、結論：本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第
15 259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

16 中 華 民 國 113 年 6 月 20 日
17 最高行政法院第一庭

18 審判長法官 胡 方 新

19 法官 林 玫 君

20 法官 李 玉 卿

21 法官 洪 慕 芳

22 法官 張 國 勳

23 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

24 中 華 民 國 113 年 6 月 20 日

25 書記官 楊 子 鋒