

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第121號

上 訴 人 國家通訊傳播委員會

代 表 人 翁柏宗

訴訟代理人 陳忠儀 律師

陳家祥 律師

被 上 訴 人 中天電視股份有限公司

代 表 人 梁天俠

訴訟代理人 詹德柱 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111年1月21日臺北高等行政法院109年度訴字第560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、被上訴人依衛星廣播電視法（下稱衛廣法）申請許可經營之「中天新聞台」頻道，先後於民國108年3月28日下午3時33分許，在其製播之「大政治大爆掛」節目中，來賓○○○陳稱「鳳梨價格下等品1斤新臺幣(下同)1元，中等品1斤3元，上等品1斤5元」（下稱系爭節目一）；於108年6月19日上午8時32分許，在其「中天晨報新聞」節目中，報導高雄市登革熱防治經費相關內容（畫面左上角標示「卡救命錢養蚊滅韓？」，下稱系爭節目二）；於108年7月1日晚間6時58分許，在其「1800晚間新聞」節目中，稱中央政府卡高雄市政府申請登革熱防疫經費（下稱系爭節目三）。嗣經上訴人109年2月12日第895次委員會議（下稱系爭委員會議）審認系爭節目一至三均違反事實查證原則，致損害公共利益，依衛廣法第27條第3項第4款、第53條第2款規定，針對系爭節目

01 二以109年3月13日通傳內容字第10800656670號裁處書（下
02 稱原處分一）、針對系爭節目三以109年3月23日通傳內容字
03 第10800461130號裁處書（下稱原處分二）、針對系爭節目
04 一以109年3月23日通傳內容字第10800264740號裁處書（下
05 稱原處分三），分別裁處被上訴人罰鍰60萬元、60萬元、40
06 萬元。被上訴人不服，提起行政訴訟，聲明：原處分一至三
07 均撤銷。經原審判決撤銷原處分一至三，上訴人不服，提起
08 上訴。

09 二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯，均引用原判決之
10 記載。

11 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)衛廣法第27
12 條第3項第4款、第53條第2款(原判決誤載為第6款)規定所得
13 處罰之節目類型僅限於「新聞」節目，所得處罰之違規行為
14 態樣僅止於「違反事實查證原則」，不包括「違反公平原
15 則」，而所謂「新聞節目」包括以事實為基礎之新聞報導、
16 評論或其他形式之節目，故系爭節目一至三均屬於新聞節
17 目，而有事實查證原則之適用。是否違反事實查證原則，並
18 不以衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或
19 代理商(下稱衛廣媒體)能證明其製播之新聞內容與客觀事實
20 完全相符為必要，只要衛廣媒體有經過確實之事實查證程
21 序，依查證結果有相當理由可確信為真實，縱使最後證明所
22 製播內容與客觀事實未盡相符，亦仍可認為符合事實查證原
23 則。(二)依本件被上訴人所提出之證據資料，均可認被上訴人
24 就系爭節目一至三所傳播之事實有相當理由可信為真實，並
25 未違反事實查證原則。上訴人遽認被上訴人違反事實查證原
26 則，而以原處分一至三裁罰被上訴人，容有違誤等語，撤銷
27 原處分一至三。

28 四、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論斷如下：

29 (一)為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，維護視
30 聽多元化，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化
31 交流，特制定衛廣法。其第27條第2項、第3項第4款規定：

01 「（第2項）製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原
02 則。（第3項）衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業
03 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
04 之一：……四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利
05 益。」違反第27條第3項第4款規定者，依同法第53條第2款
06 規定，處20萬元以上200萬元以下罰鍰，並得令其停止播送
07 該節目或廣告，或採取必要之更正措施。

08 (二)事實查證為製播新聞之必要程序，為避免因未查證或查證不
09 確實，致新聞製播發生被片斷取材、煽情、誇大、偏頗等失
10 衡情事，致生損害於公共利益者，衛廣法第27條第3項第4款
11 即明定製播新聞不得違反事實查證原則，致損害公共利益。
12 至所定事實查證原則，參酌司法院釋字第509號解釋意旨，
13 係指衛廣媒體就其所提供之資訊來源及所提出之證據資料，
14 雖不以能證明其真實為必要，惟仍應有相當理由確信其為真
15 實(衛廣法第27條第3項第4款立法理由參照)。因此，事實查
16 證原則並不以所傳述之事實與客觀事實完全相符為必要，只
17 要有相當理由確信其為真實，即可認符合事實查證原則。

18 (三)再者，依廣播電視法第34條之3第2項及衛廣法第33條第2項
19 共同授權訂定之電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理
20 辦法(下稱電視廣告管理辦法)第2條第5款規定：「本辦法用
21 詞，定義如下：……五、新聞節目：指以事實為基礎之新聞
22 報導、評論或其他形式之節目。」復參酌前述衛廣法第27條
23 第2項、第3項第4款規定及其立法理由，以及同法第2條第10
24 款節目之定義及電視廣告管理辦法第2條第5款新聞節目之定
25 義可知，衛廣法第27條第3項第4款所稱之「製播新聞」，為
26 製播新聞節目，而新聞節目係指以事實為基礎之新聞報導、
27 評論或其他形式之節目。因此，製播以事實為基礎之新聞報
28 導、新聞評論或其他形式之節目，俱屬製播新聞之範疇，均
29 有衛廣法第27條第3項第4款規定之適用。而所謂的談話性節
30 目或政論節目，係以當下發生之新聞為基礎，由主持人與來
31 賓進行同步討論、互動為主軸之節目，符合新聞節目定義，

01 自屬新聞節目。該類節目表達方式，往往是將具體事實與主
02 觀價值理念、意見同時呈現給閱聽者，亦即夾雜客觀事實之
03 傳述及個人主觀意見之表達，則涉及主觀價值理念、意見表
04 達部分，即與客觀事實無涉，自無事實查證原則之適用。

05 (四)關於系爭節目一：

06 1.系爭節目一內容係主持人與來賓就當下發生之新聞事件為基
07 礎進行討論及互動，依前開說明，系爭節目一自屬新聞節
08 目，而有事實查證原則之適用。又原審闡明上訴人確認系爭
09 節目一何處違反事實查證原則，上訴人表示是因系爭節目一
10 來賓○○○傳述鳳梨價格下等品1斤1元，中等品1斤3元，上
11 等品1斤5元此一不實之事實，方認定被上訴人已違反事實查
12 證原則，而對之裁罰等語，可知上訴人以原處分三裁罰被上
13 訴人，乃係以系爭節目一來賓○○○所傳述上揭有關鳳梨價
14 格崩跌，下等品1斤1元，中等品1斤3元，上等品1斤5元之
15 事實為不實，且被上訴人未盡事實查證義務為論據。

16 2.經查，上訴人製播之系爭節目一，於108年3月28日下午3時3
17 3分許，有播出原判決附表編號一之內容；另台視新聞台於1
18 08年3月16日報導內容為「鳳梨價格直直落，農民憂心忡
19 忡。嘉義鳳梨將進入盛產期，不過今年暖冬提前，導致收盤
20 價格不如預期，每台斤上品5元，中品3元，下品1元，一顆
21 上品鳳梨只剩20元。農民擔憂鳳梨價格又重回去年崩盤惡
22 夢，大嘆根本吃不消。」之新聞；同年3月17日民視新聞網
23 亦報導鳳梨爆大量，大林農民反應鳳梨上品1斤5元、中品1
24 斤3元、下品1斤1元，1斤換不到1顆水餃，行政院農業委員
25 會(下稱農委會)則回應高屏地區1斤13元，臺南1斤11元，嘉
26 義1斤6至7元之新聞；同年3月18日ETTODAY新聞網報導標題
27 為「鳳梨農淚揭『1斤換不到1顆水餃』農糧署保證：每公斤
28 收購8元」之新聞，其內容載明：「受到暖冬產季提前影
29 響，鳳梨產地的嘉義大林、民雄日前傳出收購價格崩跌消
30 息，還有農民出面哭訴『產地1斤只能賣5元，連1顆水餃都
31 買不起』。農委會農糧署昨(17)日保證，補貼加工業者以

01 每公斤8元向農民收購，並將補貼方案從3月延至5月底。○
02 ○果菜運銷合作社負責人○○○表示，鳳梨產地的收購價崩
03 跌，依上、中、下果區分，每台斤分別只能賣到5、3、1
04 元。一位○姓農民也透過媒體指出，每分地種植鳳梨成本約
05 5萬元，現在只能賣4萬元，等於多種1分地就虧1萬元，下果
06 1公斤才1元，連1顆水餃都買不起，再加上去年也虧本，大
07 家都吃不消。……」同日，今日新聞網也報導農委會主任委
08 員陳吉仲表示這僅為少部分個案，且將祭出加工補助，收購
09 品質較低之鳳梨，保證1斤價格達4塊8。另農委會108年3月1
10 7日發布之新聞稿記載「……嘉義產區價格較低係因該區溫
11 度較低，果酸不易代謝，糖酸比低，不受市場青睞。近期天
12 氣逐漸轉暖，該區鳳梨品質漸佳，價格將逐漸回穩」等情，
13 為原審依據系爭節目一蒐證影像、勘驗筆錄、新聞截圖及農
14 委會新聞稿等依法確認之事實，經核與卷內證據相符。原審
15 據以論明：○○○傳述上揭鳳梨價格之事時，相關新聞確已
16 持續報導鳳梨產地價格崩跌之事，且報導內容更已表明消息
17 來源，而比對農委會於108年3月17日發布之新聞稿，可見10
18 8年3月間鳳梨產地嘉義生產之鳳梨確有價格低於其他地區之
19 情事，是被上訴人應有相當理由可信關於鳳梨價格崩跌之事
20 實為真，難認被上訴人所製播之系爭節目一有何違反事實查
21 證之處等語，經核並無違誤。

22 3.上訴意旨雖主張依被上訴人自定之「新聞事實查證辦法」第
23 6條規定，被上訴人至少應向主管機關查詢，然被上訴人未
24 踐行此事實查證程序，自違反事實查證原則，原審未說明被
25 上訴人進行何種事實查證程序，有理由不備及理由矛盾之違
26 法云云。然觀諸○○○於系爭節目一中稱：「當初我們中天
27 不是報最低、最劣品質的大概1斤1塊，中等的3塊，最好的1
28 斤5塊而已，結果他(指農委會主任委員陳吉仲)說沒有這回
29 事，怎麼可能跌到這價錢，結果妳知道嗎，這兩天他馬上出
30 來說要補助了，1斤4塊8，補助1斤4塊8，表示農民本來賣的
31 價錢比這還要低，那怎麼會說沒有這個事情呢？……」上開

01 內容已提及農委會主任委員陳吉仲反駁鳳梨價格之說法，可
02 見被上訴人製播系爭節目一時，並非未查證掌握農委會之澄
03 清資訊，且系爭節目一已陳述農委會否認鳳梨價格之事，尚
04 無上訴人所指違反事實查證情事。至於事實查證原則之要
05 求，本不以其所傳述之事實須與客觀事實完全相符為必要，
06 只要被上訴人依查證結果有相當理由確信其傳述之事實為真
07 實，縱使傳述之內容與農委會澄清之事實未盡相符，亦難認
08 有違反事實查證原則。原審就被上訴人製播系爭節目一未違
09 反事實查證原則，業就調查證據之結果，詳述判斷之依據及
10 得心證之理由，並無理由不備及理由矛盾情事。是上訴人上
11 開主張，均無足採。

12 (五)關於系爭節目二、三：

13 1.被上訴人製播之系爭節目二、三，分別於108年6月19日上午
14 8時32分許及108年7月1日晚間6時58分許，有播出原判決附
15 表編號二、三之內容。又高雄市曾於108年2月19日及同年5
16 月21日在行政院重要蚊媒傳染病防治會議另外請求補助登革
17 熱防治所需經費5,300萬元及4,635萬元，衛生福利部疾病管
18 制署(下稱疾管署)請高雄市政府按107年公文函示補助規定
19 提出申請，於中央核給之防治補助款使用完畢及動支地方第
20 二預備金，如尚不足夠，再提出申請中央第二預備金，高雄
21 市政府遂於同年6月14日函送計畫申請書申請經費補助，經
22 行政院於108年6月19日核定，財政部於同年7月1日下午將第
23 一期款項2,660萬元撥付給高雄市政府等情，為原審依據系
24 爭節目二、三蒐證影像、勘驗筆錄及相關新聞稿等依法確認
25 之事實，經核與卷內證據相符。

26 2.原審審酌系爭節目二、三內容整體脈絡，據此論明：綜觀系
27 爭節目二內容，無非係在傳播高雄市登革熱疫情嚴重、民眾
28 擔心，及高雄市政府未能要到登革熱防治之額外補助款等事
29 實，而系爭節目二於108年6月19日上午8時32分許播出時，
30 高雄市政府尚未實際取得其所申請之補助款，且高雄市政府
31 確自108年2月起2度向行政院請求額外之補助款，可見系爭

01 節目二所傳播之事實，並非憑空虛構，亦與製播時之客觀事
02 實無違。系爭節目二之內容所傳播之事實係高雄市政府未能
03 要到額外補助款，而非行政院未補助登革熱防治之額外補助
04 款。對於高雄市政府而言，行政院已核定，不等同於該筆補
05 助款已經實際撥付，當然仍屬未要到補助款之狀態，不能以
06 行政院已經核定為由，即稱系爭節目二所傳播之事實有誤。
07 系爭節目三內容清楚呈現行政院已核予補助，而衛生福利部
08 確實僅同意先核撥部分補助款，而非同意核撥全數補助款，
09 是依被上訴人所提出之證據資料，亦可認被上訴人就系爭節
10 目三所傳播「高雄市政府申請登革熱防治額外補助款之過程
11 為：時任高雄市長韓國瑜108年2月19日請求5,300萬元，但
12 沒下聞，5月21日再請求4,600萬元，6月19日行政院承諾撥
13 款5,300萬元，但只願意先撥付部分款項」等事實，有相當
14 理由確信為真實。又高雄市政府所申請者，並非例行性登革
15 熱補助款，是額外的登革熱補助款，系爭節目三所涉及之事
16 實，亦僅有高雄市政府所申請額外之登革熱補助款，尚難以
17 系爭節目三未報導「中央政府曾核撥『例行性』之登革熱補
18 助款」之事，即認有何違反事實查證原則之處。系爭節目三
19 所傳播之事實脈絡，始終未涉及行政院是否已實際撥付補助
20 款，而是在傳播「行政院雖已核定給與高雄市補助款，但只
21 願意先撥付部分款項」之事，則上訴人執與系爭節目三所傳
22 播事實不相干之事（即財政部是否已於108年7月1日下午實
23 際撥款2,660萬元給高雄市政府）指摘被上訴人就系爭節目
24 三未盡事實查證義務，自無可取。是難認被上訴人就系爭節
25 目二、三之製播，有何違反事實查證原則等語，業已詳述判
26 斷之依據及得心證之理由，經核並無悖於經驗法則或論理法
27 則，亦無理由矛盾或理由不備之情事。系爭節目二、三所傳
28 述之事實既無違其製播時之客觀事實，即難認被上訴人有違
29 反事實查證原則可言。上訴意旨主張原審未說明被上訴人進
30 行何種事實查證程序，有理由不備及理由矛盾之違法云云，
31 並無可採。

01 3.衛廣媒體就新聞事件單純傳述其具體事實，就所傳播之事實
02 有事實查證原則之適用，至於對該具體事實所為之主觀意見
03 表達，無涉事實查證原則。高雄市政府自108年2月起2度向
04 行政院請求額外補助款，疾管署表示應於防治補助款使用完
05 畢及動支地方第二預備金尚有不足，再提出申請，高雄市政
06 府即於同年6月14日函送申請書，行政院於同年6月19日核定
07 准予補助5,300萬元，財政部並於同年7月1日下午先撥付第
08 一期款項2,660萬元，是高雄市政府與行政院間就上開登革
09 熱額外補助款之請求、申請、核定、部分撥款過程所呈現的
10 客觀事實，該如何予以評價，乃個人主觀意見之表達，與事
11 實查證無涉。原審就系爭節目二、三有關「卡登革熱補助
12 款」等內容，論明此乃是基於高雄市政府未能要到登革熱防
13 治補助款之事實所為之價值判斷，對於此等價值判斷，並無
14 事實查證問題等語，依上開說明，並無違誤。上訴意旨主張
15 「行政院『卡』登革熱補助款」，即有傳播行政院故意不給
16 與補助款之事實，原審認為「卡」係屬價值判斷，乃混淆事
17 實陳述及意見表達，有適用衛廣法第27條第3項第4款錯誤之
18 違法云云，自無可採。

19 (六)上訴意旨復主張：其對衛廣法第27條第3項第4款「違反事實
20 查證原則」有判斷餘地，原審卻逕就是否違反事實查證原則
21 重為判斷，有適用衛廣法第27條第3項第4款錯誤及不適用本
22 院101年度判字第88號判決、本院105年度判字第218號判決
23 之違誤；原審對上訴人主張本件有判斷餘地之攻防方法未予
24 審酌，有判決不備理由之違法云云。惟查，法律之抽象解
25 釋，本屬行政法院進行司法審查之核心事項，行政機關並無
26 判斷餘地可言，且並非獨立機關所為一切決定均享有判斷餘
27 地。衛廣法第27條第3項第4款有關衛廣媒體製播新聞，是否
28 違反事實查證原則致損害公共利益之判斷，為一般法律適
29 用，無涉判斷餘地。原判決就此雖疏未說明，然於結論並無
30 影響。至本院101年度判字第88號判決乃免職事件，本院105
31 年度判字第218號判決乃教師升等事件，與本件所涉衛廣法

01 之個案事實不同，均無從比附援引，上訴人以此指摘原判決
02 違背法令，自無可採。又上訴意旨主張：原判決認為被上訴
03 人未呈現農委會或疾管署之澄清，屬違反公平原則，與事實
04 查證原則無涉，惟上訴人係以被上訴人未查證而非未呈現該
05 澄清稿而裁罰被上訴人，原審有未依卷附資料判決之違背法
06 令云云。然原審上開論述，係為論駁上訴人主張被上訴人未
07 一併呈現該等內容，違反事實查證之抗辯不足採取，並無上
08 訴人所指未依卷附資料判決之違法，上訴人上開主張，亦無
09 可取。

10 (七)綜上所述，本件並無上訴人所指違背法令情事，上訴論旨指
11 摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

14 中 華 民 國 113 年 11 月 14 日

15 最高行政法院第二庭

16 審判長法官 陳 國 成

17 法官 簡 慧 娟

18 法官 高 愈 杰

19 法官 林 麗 真

20 法官 蔡 如 琪

21 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

22 中 華 民 國 113 年 11 月 14 日

23 書記官 林 郁 芳