01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 112年度上字第419號

03 上 訴 人

04 即原審原告 中天電視股份有限公司

05 代 表 人 梁天俠

06 訴訟代理人 劉昌坪 律師

07 陳文元 律師

08 方伯勳 律師

09 上 訴 人

10 即原審被告 國家通訊傳播委員會

11 代 表 人 陳崇樹

12 訴訟代理人 楊大德 律師

13 方瑋晨 律師

14 黃傑 律師

15 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5
16 月10日臺北高等行政法院109年度訴字第1435號判決，提起上
17 訴，本院判決如下：

18 主 文

19 原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

20 理 由

21 一、上訴人中天電視股份有限公司(下稱中天公司)係衛星廣播電
22 視法(下稱衛廣法)第2條第4款之衛星頻道節目供應事業，前
23 於民國103年為所經營之中天新聞台申請換發衛星廣播電視
24 事業執照，經上訴人國家通訊傳播委員會(下稱通傳會)許可
25 在案，執照有效期間為6年。嗣於執照期間屆滿前6個月之10
26 9年6月8日(同年6月9日收文)，依衛廣法第18條第1項規定，
27 檢具申請書及換照之營運計畫向通傳會申請換照。通傳會於
28 同年8月21日召開「衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視
29 事業及他類頻道節目供應事業申設換照諮詢會議第142次會
30 議」，同年10月26日召開聽證會，中天公司於同年11月4日
31 到會陳述意見後，經通傳會109年11月18日第938次委員會決

01 議(下稱系爭決議)依衛廣法第19條規定，駁回中天公司關於
02 中天新聞台衛星廣播電視事業執照之換照申請，並以109年1
03 1月25日通傳內容字第10900279310號函（下稱原處分）通知
04 中天公司。中天公司不服，提起行政訴訟，聲明：1. 原處分
05 撤銷。2. 通傳會應作成准予換照（期限自109年12月12日至1
06 15年12月11日）之行政處分。3. 通傳會應給付中天公司新臺
07 幣(下同)79億5,369萬9,980元及自111年11月15日起至清償
08 日止按年息百分之5計算之利息。經原判決將原處分撤銷；
09 並命通傳會就中天公司109年6月8日之換照申請案，應依原
10 判決之法律見解作成決定；中天公司其餘之訴駁回。兩造均
11 不服，各自提起上訴。

12 二、中天公司起訴之主張、通傳會於原審之答辯及聲明，均引用
13 原判決所載。

14 三、原審為兩造各一部勝訴、一部敗訴之判決，係以：

15 (一)為因應通訊傳播產業匯流發展而調整監理機制，105年1月6
16 日全文修正公布後的衛廣法，及依此授權訂定的衛星廣播電
17 視事業及境外衛星廣播電視事業換照審查辦法(下稱換照審
18 查辦法)、衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業評鑑
19 審查辦法(下稱評鑑審查辦法)及衛星廣播電視事業及境外衛
20 星廣播電視事業申設審查辦法(下稱申設審查辦法)，對於衛
21 星廣播電視事業之申設、評鑑及換照之審查事項，增訂衛星
22 廣播電視事業的自律及內部問責機制，同時也增訂明確的審
23 查項目及具體的評分標準以為準據，通傳會自應遵循據以審
24 議。又法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法
25 律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不
26 用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代，亦
27 有司法院釋字第524號解釋意旨可參。

28 (二)換照審查就未來6年營運計畫5個審查項目(下稱未來營運計
29 畫5項目)的評分標準，依換照審查辦法第11條第3項後段，
30 係準用申設審查辦法第13條第1項之規定。而申設審查辦法
31 第13條第1項5個審查項目，原規定評分比重為(50、30、2

01 0、10、10)/120，即通傳會所稱自105年起就使用的109年衛
02 星頻道節目供應事業一般頻道換照審查評分表(下稱109年換
03 照評分表)之(25、15、10、5、5)/60。惟申設審查辦法第13
04 條第1項於107年2月8日修正評分比重為(40、20、20、10、1
05 0)/100，即(24、12、12、6、6)/60。是換照審查就未來營
06 運計畫5項目的評分標準，自此即應準用107年修正後之評分
07 標準，不容通傳會另行發布行政規則以代之。且換照審查就
08 未來營運計畫5項目，與所準用申設審查辦法第13條第1項針
09 對申設之5個審查項目，內容相同，性質也都是對未來6年營
10 運計畫的估測，換照審查就此部分的評分標準，核無修正擬
11 準用條文之必要。據此，通傳會以109年11月11日第937次委
12 員會議通過的109年換照評分表，關此未來6年營運計畫60分
13 即(25、15、10、5、5)/60的評分比重，不能發生取代此部
14 分評分比重應依換照審查辦法第11條第3項後段規定(準用申
15 設審查辦法第13條第1項)為(24、12、12、6、6)/60之效
16 力，則系爭決議就未來營運計畫5項目，仍以109年換照評分
17 表(25、15、10、5、5)/60為評分比重，違反換照審查辦法
18 第11條第3項後段之評分基準規定，形同改變執照之核發標
19 準，容已造成該5項目之決策事實基礎錯誤而資訊不完全，
20 足以影響所憑為審議不予換照之結論，無從推算回復，原處
21 分自於法有違。

22 (三)綜上，通傳會以原處分否准換照，於法有違，中天公司訴請
23 撤銷原處分，為有理由，應予准許；至中天公司請求命通傳
24 會作成准予換照處分部分，仍待通傳會遵照原判決之法律見
25 解重為審議後，作成適法決定，爰依行政訴訟法第200條第4
26 款規定，命通傳會依原判決之法律見解對中天公司作成決
27 定，中天公司逾此部分之請求，為無理由，應予駁回。另中
28 天公司依行政訴訟法第7條、國家賠償法規定合併請求通傳
29 會給付79億5,369萬9,980元及其利息部分，須所據以合併之
30 行政訴訟已經行政法院實體審究且為勝訴判決，其合併之請
31 求始有獲得實體勝訴判決可言。本件換照申請應否許可，尚

01 待通傳會重為審議，中天公司此部分之請求，即無理由，應
02 併予駁回等語，為其論據。

03 四、本院按：

04 (一)衛廣法第18條規定：「(第1項)衛星廣播電視事業及境外衛星
05 廣播電視事業之分公司或代理商於執照期間屆滿前6個月，
06 應填具申請書及換照之營運計畫向主管機關申請換照。(第2
07 項)主管機關受理前項換照之申請，除審查其申請書及換照
08 之營運計畫外，並應審酌下列事項：一、營運執行報告、評
09 鑑結果及評鑑後之改正情形。二、違反本法之紀錄。三、播
10 送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄。四、對於訂戶紛爭之
11 處理。五、財務狀況。六、其他足以影響營運之事項。(第3
12 項)第1項之換照程序、審查項目、評分基準及其他應遵行事
13 項之辦法，由主管機關定之。」主管機關通傳會依上開授權
14 訂定之換照審查辦法第11條規定：「(第1項)節目供應事業及
15 境外節目供應事業申請換照其頻道屬性為一般頻道者，除有
16 第8條或第9條情形應予駁回外，應依下列審查項目及評分基
17 準審查：一、執照期間第4年至執照屆滿6個月前營運計畫執
18 行報告，40分：(一)頻道經營理念與節目編排之執行情形。(二)
19 內部控管機制與自律組織運作之執行情形。(三)財務狀況。(四)
20 客服部門編制與意見處理之執行情形。(五)其他事項之執行情
21 形。二、未來6年營運計畫，60分：(一)市場定位與頻道規
22 畫。(二)內部控管機制及內容編審制度。(三)財務規畫與收費基
23 準。(四)公司組織與人員訓練。(五)客服部門編制與意見處理。
24 (第2項)前項評分合計低於60分者為不合格，應不予許可。
25 (第3項)第1項第1款各審查項目之審查基準，準用衛星廣播
26 電視事業及境外衛星廣播電視事業評鑑審查辦法所訂審查基
27 準；第1項第2款各審查項目之評分基準，準用衛星廣播電視
28 事業及境外衛星廣播電視事業申設審查辦法第13條第1項規
29 定。……。」是依上開換照審查辦法第11條之規定，申請換
30 照審查評分合計低於60分為不合格，應不予許可，說明如
31 下：

- 01 1. 執照期間第4年至執照屆滿6個月前營運計畫執行報告，占40
02 分，內含「頻道經營理念與節目編排之執行情形」等5個審
03 查項目(下稱營運計畫執行報告5項目)，依換照審查辦法第1
04 1條第3項前段規定，各項目「審查基準」，準用評鑑審查辦
05 法所訂審查基準。而評鑑審查辦法第9條規定：「(第1項)節
06 目供應事業及境外節目供應事業之評鑑，其頻道屬性為一般
07 頻道者，應依下列審查項目審查：一、頻道經營理念與節目
08 編排之執行情形。二、內部控管機制與自律組織運作之執行
09 情形。三、財務狀況。四、客服部門編制與意見處理之執行
10 情形。五、其他事項之執行情形。(第2項)前項第2款經評分
11 低於60分者，其評鑑為不合格，應令其限期改正；前項第1
12 款及第3款至第5款均經評分低於60分者，亦同。」上開規定
13 就第1項第2款「內部控管機制與自律組織運作之執行情形」
14 一項，係採取個別及格制，只要該款審查項目低於60分，評
15 鑑即不合格；至其餘4款項目則評分均低於60分時，評鑑始
16 為不合格。而換照審查則係採總分制，營運計畫執行報告5
17 項目合計占40分，依此可知，換照審查及評鑑審查2辦法之
18 評分標準及方式並不相同，且換照審查辦法第11條第3項前
19 段亦係規定準用評鑑審查辦法之審查基準，因此，通傳會基
20 於主管機關職權，審酌營運計畫執行報告5項目於申請換照
21 時各應考量之輕重程度，將該5項目之評分比重定為(8、2
22 0、4、4、4)/40，核屬其將審查項目之判斷標準具體化為評
23 分比重之職權行使，並未逾衛廣法之規範意旨，原判決認得
24 予援用此評分比重，尚無不合。
- 25 2. 未來6年營運計畫，占60分，亦包含「市場定位與頻道規
26 畫」等5個審查項目(即未來營運計畫5項目)。依換照審查辦
27 法第11條第3項後段規定，未來營運計畫5項目之「評分基
28 準」，準用申設審查辦法第13條第1項規定。而申設審查辦
29 法第13條第1項於105年6月21日發布時原規定：「節目供應事
30 業及境外節目供應事業申請案件之頻道屬性為一般頻道者，
31 除有第10條或第11條情形應予駁回外，應依下列審查項目及

01 評分基準審查：一、頻道定位與內容規畫，50分。二、內部
02 控管機制及內容編審制度，30分。三、財務規畫與收費基
03 準，20分。四、公司組織與人員訓練，10分。五、客服部門
04 編制與意見處理，10分。」總分合計為120分，嗣通傳會考
05 量申設審查辦法之評分基準，應與評鑑審查辦法、換照審查
06 辦法之評分基準一致，評分總分修正為100分，於107年2月8
07 日修正發布，將上開規定之第1款及第2款評分基準修正為40
08 分、20分(即各減10分)，其餘3至5款則未修正，即申設審查
09 辦法第13條第1項之5個審查項目評分比重修正為(40、20、2
10 0、10、10)/100，依換照審查辦法就未來營運計畫5項目占6
11 0分，直接按修正後申設審查辦法之評分比重換算結果，則
12 為(24、12、12、6、6)/60。

13 (二)承前所述，換照審查辦法就未來營運計畫5項目，固明定準
14 用申設審查辦法第13條第1項所定之評分基準，然所謂「準
15 用」，有別於「適用」，「適用」係完全依其規定而適用之
16 謂，「準用」則係就某事項所設之規定，於性質相同或相類
17 似之範圍內，適用於其他事項，非必須完全依受準用法規之
18 規定。而頻道之申設與換照本質並不相同，於頻道申設時，
19 因尚無實際營運事例可供檢視評斷，主管機關為申設審查
20 時，僅能就申設頻道之預先規劃進行預估判斷。惟於換照審
21 查之情形，已有過往營運狀況可為參考基礎，尤其關於內部
22 控管機制及內容編審制度等，均有過去執行情形可作為判斷
23 依據，主管機關得依事業所提未來6年營運計畫，參酌以往
24 事例，合理評估內部控管機制得否發揮及內容編審制度之執
25 行情形。從而，頻道換照與申設之本質既有不同，條文亦係
26 明定「準用」而非「適用」，則換照審查就未來營運計畫5
27 項目之評分標準，尚非必須直接依申設審查辦法所定評分比
28 重。再者，不論是申設、評鑑或換照審查辦法，都是衛廣法
29 授權由主管機關所訂定(衛廣法第6條第4項、第17條第3項參
30 照)，關於審查項目、評分基準等應為如何之規定，主管機
31 關應有其裁量權限；且觀諸前述107年修正申設審查辦法第1

01 3條第1項評分比重之目的，僅係為與評鑑審查辦法、換照審
02 查辦法之評分基準一致，故將該項第1款、第2款審查項目各
03 減10分以為配合，其餘3款則未修正，並無大幅更動各審查
04 項目評分比重之意，該修正後各審查項目的評分比序及評分
05 比重，與修正前相比，亦無明顯差異。據此，通傳會因換照
06 與申設兩者性質上的不同，基於主管機關職權，於準用107
07 年修正後申設審查辦法第13條第1項時，經審酌未來營運計
08 畫5項目在換照審查時應考量之輕重程度後，仍維持依原來
09 的評分標準，依上開說明，尚難謂違法。且通傳會主張自10
10 5年1月6日衛廣法修法後迄今，該會辦理換照審查均使用相
11 同評分標準之之審查評分表，至其於109年發布109年換照評
12 分表，只是將向來沿用之未來營運計畫5項目(25、15、10、
13 5、5/60)的評分比重以行政規則方式明確化，並非發布新的
14 評分標準，亦已提出他案之換照審查評分表多件為證(見原
15 審卷四第267至283頁)，經核與司法院釋字第524號解釋所闡
16 釋之法令規範內容及個案情形有別。原審未察上情，逕以換
17 照審查就未來營運計畫5項目的評分標準，依換照審查辦法
18 第11條第3項後段規定係準用申設審查辦法第13條第1項規
19 定，則於107年修正申設審查辦法第13條第1項規定後，即應
20 依該修正後之評分標準，不容通傳會另行發布行政規則以代
21 之；及換照與申設審查辦法就上述5個審查項目，性質及內
22 容相同，認無另為評分標準之必要等情，即嫌速斷，並有適
23 用法規不當之違誤。

24 (三)又依通傳會7位委員為本件換照申請案所填具資為審議基礎
25 之換照審查評分表(含第1階段法定駁回事由、第2階段申請
26 書及營運計畫審查，及第3階段其他應審酌事項)及系爭決
27 議會議紀錄所示，7位委員多已將對第3階段其他應審酌事項
28 的考量，直接併入第2階段依換照審查辦法第11條第1項未來
29 6年營運計畫的60分，及檢視過去營運計畫執行情形的40分
30 予以評價，並就各個審查項目逐一表示意見，繼在各項目所
31 定配分上限範圍分別予以評價給分，於審議後據以形成中天

01 公司營運不善，應駁回本件換照申請之結論等情，為原審依
02 法確認之事實，核與卷內證據相符。據此可知，7位委員就
03 本件申請換照之各審查事項，既係依換照審查辦法所定審查
04 項目逐一審查評分，縱有如前所述申設審查辦法第13條第1
05 項於107年修正前後關於評分比重規定之些許差異，惟各審
06 查項目既無變動，即委員審查之基礎事實並無不同，尚難僅
07 因評分比重之差異而認其作成決定之事實基礎有錯誤。且委
08 員就各審查項目之評分，僅係將其對該項目之評價判斷結
09 果，以評得分數之方式予以呈現，而其判斷之基礎事實既無
10 不同，於評分比重有所變動時，所評分數尚非不能依比例予
11 以換算。依通傳會於原審提出其就各委員對於未來營運計畫
12 5項目之評分，自原依(25、15、10、5、5)/60的評分比重，
13 改按107年修正後申設審查辦法第13條第1項(24、12、12、
14 6、6)/60的評分比重換算結果，中天公司系爭換照審查評分
15 結果仍為不合格(見原審卷四第826至833頁)，經核與卷內證
16 據亦無不合。原審謂通傳會以109年換照評分表取代原有的
17 評分比重，形同改變執照之核發標準，並以此等評分比重之
18 差異，已造成未來營運計畫5項目之決策事實基礎錯誤而資
19 訊不完全，足以影響所憑為審議不予換照之結論，且無從推
20 算回復，而將原處分撤銷，命通傳會應依原判決之法律見解
21 作成決定，亦有適用法規不當之違誤。

22 (四)綜上所述，原判決就通傳會敗訴部分既有如上所述之違誤，
23 並將影響判決結論，通傳會上訴意旨指摘此部分原判決違
24 法，求予廢棄，即有理由；另原判決撤銷原處分，並命通傳
25 會應依原判決之法律見解作成決定，雖駁回中天公司逾此部
26 分之請求，惟因原判決係對課予義務訴訟所為判決，具有裁
27 判上不可分之性質，通傳會上訴之效力自應及於原判決駁回
28 中天公司逾此部分請求之部分，且中天公司主張通傳會否准
29 換照申請於程序上及實體上有諸多違法之處，相關事實均有
30 由原審調查審認之必要，本院尚無從自為判決。至原判決駁
31 回中天公司依行政訴訟法第7條規定，合併依國家賠償法附

01 帶提起國家賠償之訴部分，因中天公司所據以合併提起之課
02 予義務訴訟部分，既應廢棄發回原審審理，則中天公司上訴
03 意旨請求將該部分原判決廢棄，亦應認有理由，是爰將原判
04 決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為適法之裁判。

05 五、據上論結，本件兩造上訴均為有理由。依行政訴訟法第256
06 條第1項、第260條第1項，判決如主文。

07 中 華 民 國 114 年 3 月 6 日

08 最高行政法院第三庭

09 審判長法官 蕭 惠 芳

10 法官 林 惠 瑜

11 法官 梁 哲 瑋

12 法官 林 淑 婷

13 法官 李 君 豪

14 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

15 中 華 民 國 114 年 3 月 6 日

16 書記官 高 玉 潔