臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1067號
110年10月14日辯論終結

原　　告　緯來電視網股份有限公司

代　表　人　王郡（董事長）

訴訟代理人　黃子恬律師

被　　告　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥（主任委員）

訴訟代理人　謝宜峯
　　郭雅琳
　　李元德律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，原告不服被告中華民國109年7月23日通傳內容字第10900044540號行政處分所附如附表所示之附款，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分關於如附表所示附款部分撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要

原告係衛星廣播電視事業（下稱衛廣事業），領有「緯來精彩台」之衛廣事業執照（執照號碼：0972039705）而得經營「緯來精彩台」頻道。嗣因原告上開衛廣事業執照將於民國109年7月30日屆期，其遂於同年2月3日依衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第18條第1項規定向被告申請換發衛廣事業執照。經被告查得原告上層法人股東中國人壽保險股份有限

公司（下稱中國人壽公司）有受到勞動部勞動基金運用局（下稱勞金局）所管理運用之「新制勞工退休基金」及「勞工保險基金」（以下統稱系爭基金）投資情事，因此認為原告有違反衛廣法第5條第1項規定：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資衛廣事業。」（即俗稱之「黨政軍條款」）之情事，旋經被告109年7月22日第919次委員會議決議，以109年7月23日通傳內容字第10900044540號函（下稱原處分）許可換發衛廣事業執照（證照字號：衛廣字第4109700046號），但附加內容為「貴公司應自許可換照之日起3年內改正違反衛廣法第5條第1項規定情事；本會依行政程序法第93條第2項第4款規定，保留本行政處分之廢止權，貴公司如未於期限內改正完成，本會得依同法第123條第2款規定，廢止許可並註銷執照。」之附款（下稱系爭附款）。原告對原處分所附加系爭附款不服，遂向本院提起行政訴訟。

二、原告主張：

（一）原告就系爭附款應得單獨提起撤銷訴訟

系爭附款並非條件、期限等可資構成主授益處分（即准予換照部分）之一部分，而由原處分記載內容，亦難認被告有如知附款違法將為其他決定或二者密不可分等關聯性之說明，堪認系爭附款與許可換照之主授益處分乃可分，具備獨立性，進而有別於主授益處分使原告受有利益，系爭附款係對原告造成不利益之結果。又鑑於被告於先前案件均未依行政院訴願決定或本院判決意旨而重為適法處分之事實，被告更於準備程序明示：無論判決見解如何，被告仍會作成系爭附款等情，則為保障人民訴訟權並使人民權利有效受到行政法院保護之立場，自當可認原告得就系爭附款單獨提起撤銷訴訟。

（二）原告對於系爭附款客觀上並無履行之可能，被告不能以之作為課予原告負擔之內容

1. 原處分係被告許可換發衛星廣播執照予原告之授益處分，但其所附加之系爭附款已課予原告一定作為義務，對於原告形成負擔性之規制效力。原告若不履行該負擔，被告除得廢止原處分外，亦得強制原告履行。然而，依衛廣法第5條第1項黨政軍條款規定文義，係指「黨政軍」不得直接、間接持有衛廣事業股份。核其立法意旨，乃在使「黨政軍」不以任何形式介入衛星廣播電視系統之經營，以維護新聞自由與民主健全發展，亦即課予「黨政軍」不得直接、間接投資之不作為義務。是以，負有不得直接、間接投資不作為義務者為「黨政軍」，並非原告，除有故意共同實施投資之行為外，原告應無違反此不作為義務之可能，且現行衛廣法亦無任何應改正之具體內容規定，更難認原告得以一己之力獨立排除或防免「黨政軍」直接或間接投資之有效措施。實則，原告均處於被動狀態，根本無預見可能性，更無法拒絕「黨政軍」之輾轉間接投資。
2. 目前並無任何法規授權衛廣事業經營者可合法取得上層公司之股東持股狀況，遑論以股票集中交易市場撮合狀況瞬息萬變，原告若欲隨時每日掌握直接或間接持有其所有上層股東股權之變化狀況，顯需付出不成比例之巨大成本，除不符成本收入配合原則外，勢必影響衛廣事業之正常營運，而有悖於衛廣法第1條所揭櫫之立法目的，非可行之道，亦非衛廣事業營業之旨，是縱形式上似有違反衛廣法第5條第1項規定之情事發生，然原告依法並不負有事前或事後防止其受「黨政軍」投資之作為義務，亦無可非難性及可歸責性。原處分所指配合改正作為或自行排除之「行為人」，實係該等衛廣事業經營者之「大股東」或「政務人員」等第三人（即「黨政軍」），而非衛廣事業經營者本身，可見被告亦不否認衛廣事業經營者本身於客觀上並無履行「改正違反黨政軍條款情事」義務的可能性，益徵「改正違反黨政軍條款」顯然不能作為課予原告負擔之內容。

3. 被告於本件訴訟程序中曾行文勞金局，詢問該局有關中國人壽公司受系爭基金投資現況，後經該局函復被告其所持有之中國人壽個股為「元大台灣中型100證券信託基金」之「成分股」，並表示「仍將依該局投資原則及邏輯進行操作」等語。換言之，該政府基金係投資投顧投信業者所推出之「國內投資指數股票型基金」，而投信業者欲將哪一支股票列入或排除此類「指數股票型」基金，亦非股票發行公司所能決定，更難為兩造所能掌握及排除。且勞金局既對被告「明示」「仍將依該局投資原則及邏輯進行操作」等語，被告又豈能將其他行政機關之操作決定歸責於原告，而以系爭附款加諸不利益於原告。

（三）原處分附加系爭附款與換照處分目的不具正當合理關聯，且有違誠信原則、比例原則

1. 衛廣法第18條第1項關於衛廣事業申請換照之規定，其立法意旨乃是由主管機關就衛廣事業所提出之執照期間營運計畫執行報告及未來6年營運計畫，據以審查衛廣事業過往營運表現、營運計畫內容之適當性及日後履行營運計畫之能力。此與「黨政軍」有無輾轉間接投資衛廣事業，實屬二事。違反黨政軍條款縱於衛廣法第50條設有處罰規定，但此與衛廣事業執照換發之審查，既屬二事，則將「改正違反黨政軍條款」作為對衛廣事業所為換照許可處分之附款，實與換照許可處分審查「衛廣事業過往營運表現」、「營運計畫內容適當性」及「日後履行營運計畫能力」之目的，欠缺正當合理之關聯，違反行政程序法第94條規定。

2. 原處分理由雖謂：主管機關於審查既有衛廣事業換照申請時，其性質係屬重新許可經營，並非原有執照期限延長，須就該事業是否仍具有經營資格予以審視，當然包含依衛廣法第5條第1項予以審查，故以附款（保留廢止權）訂定合理期限要求申請人改正應符合行政程序法第94條規定云云，但申請經營衛廣事業執照是規定在衛廣法第10條，至

於衛廣事業申請換照則是規定在第18條，兩者審酌要件不同，本件既屬執照到期前之申請換照，自非申請新執照，被告卻認為是屬重新許可經營，已與衛廣法之規定不合。又被告依衛廣法第18條第2項規定授權於105年7月6日訂定之「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業換照審查辦法」（下稱審查辦法）原於第9條規定衛廣事業申請換照案件，有違反衛廣法第5條規定之情形者，不得補正，應附具理由駁回其申請。但該條文已於106年7月8日審查辦法修正時刪除，而修正理由更已闡明衛廣事業換照並不適用衛廣法第10條第1項規定，被告卻又於原處分強作解釋，藉系爭附款將申請程序與換照程序不當聯結，難謂合於行政行為所應遵守之誠實信用原則，且影響原告合理經營之權益，並對整體公共利益造成損害。

3. 原告前於106年間向被告申請換發其所經營之「緯來綜合台」、「緯來日本台」及「緯來體育台」等頻道衛廣事業執照時，被告即曾以行政院國家發展基金管理會持有原告上層法人股東中國合成橡膠股份有限公司股票為由，於許可原告換照時亦附加相同之附款。該附加附款之許可換照處分不僅依當時法制遭行政院訴願決定一再撤銷命重為處分，甚且經本院108年度訴字第99號判決撤銷該許可換照處分，並認定此種附款與許可換照處分不具有正當合理關聯。詎被告仍執意附加相同內容之系爭附款，令人殊感遺憾。又被告於原處分作成後，同樣以系爭基金藉由中國人壽公司間接投資原告為由，以109年9月2日以通傳內容字第10900401210號函對原告予以裁罰，嗣經原告提起行政訴訟後，亦經本院以109年度訴字第1186號判決撤銷被告裁罰處分，可見原處分附加系爭附款確不具正當合理關聯。

4. 此外，政府基金之投資隨時變動，於不同基準日經事後查詢，均有不同結果。遑論在台股指數性投資基金情形，原告或上層法人股東更難以事先預測或有能力排除此類之間

接投資情形。此種投資情形，乃系爭基金為保護勞工權益而追求利潤所為，與被告主張原處分附加系爭附款係為「確保言論自由」之目的顯然無關，且無法達到目的，則被告以系爭附款所採取之措施並無助於其所稱「確保言論自由」公益目的之達成，亦非選擇對原告權利侵害程度最小之手段，且顯然有極端不相稱之情形發生，系爭附款違背比例原則甚明。

（四）聲明：原處分所附如附表所示附款部分撤銷。

三、被告則以：

（一）系爭附款並未增加原告義務，且原告客觀上亦有履行負義務之可能

1. 依最高行政法院104年度判字第685號判決、108年度判字第294號判決及本院108年度訴字第1806號判決意旨可知，衛廣事業依衛廣法第5條各項規定，本即負有依衛廣法第5條各項規定所衍生之防止義務。系爭附款係指明原告有違反衛廣法第5條第1項規定之情形，應就其違反衛廣法第5條第1項規定之現狀進行改正，核無增加其他義務，系爭附款性質屬「保留行政處分之廢止權」，並非原告主張之「負擔」。又原處分說明七所列改正案僅係例示，原告得於其能力範圍內，選擇適當之改正方式，以履行其依衛廣法第5條第1項規定所負義務。況且，依原處分說明九亦可知被告對於是否行使廢止權仍有裁量空間，於此裁量空間內，被告會審酌原告是否已盡可能於其能力範圍內採取適當之改正方式。

2. 依最高行政法院102年度判字第611號判決、臺灣高等法院105年度交上易字第158號判決意旨及學者見解，期待可能性有無取決於事實上或法律上可能。系爭附款內容為原告應自換照之日起3年內改正違反黨政軍條款情事，而原告本負有依衛廣法第5條各項規定所衍生之防止義務，且原告亦明知其有遭黨政軍間接投資之情事，故原告於改正期間內，本於其防止義務，即應於其能力範圍內採取適當之

改正措施，然原告未採取任何措施，即主張排除政府機構投資非己力所能完成，顯然漠視其所負防止義務。

3. 如前所述，原告本得於其能力範圍內，選擇適當之改正方式，以履行其依衛廣法第5條各項規定所負義務，而其改正手段並不限於法律上手段，亦包含事實上手段，採取何種手段取決於行為人能力及個案事實，故被告僅須命行為人限期改正，而無須具體指明原告應採取何種改正手段。況且，系爭附款所定改正期間長達3年，於改正期間內，原告仍有可能因組織改組或法令修正而得以選擇不同之改正措施以改正其違反義務之狀態。原告於改正期間未屆至且未採取任何事實上或法律上作為之情形下，即逕謂其無履行系爭附款之期待可能性，顯不可採。

（二）衛廣法第5條規定屬被告換照審查之要件，原處分附加系爭附款並未違反禁止不當連結原則

1. 依本院108年度訴字第1806號判決意旨，衛廣事業依衛廣法第5條第1項及第50條規定負有防止義務，而衛廣法第5條第1項及第50條規定於文義上未區分係申請經營或申請換照階段始有適用。故於衛廣事業申請換照時，被告仍應適用衛廣法第5條第1項規定作為換照審查之要件，原告主張申請經營之要件與申請換照之要件分設於衛廣法第10條及第18條規定，故於換照時無須適用衛廣法第5條第1項云云，顯與衛廣法第5條第1項及第50條規定文義相悖，自不可採。是以，衛廣法第5條第1項規定既為換照審查之要件，則被告於換照審查之裁量權限內附加系爭附款，得確保原告仍具經營衛廣事業之消極資格，核無違反行政程序法第94條所定不當聯結禁止原則。

2. 原告雖援引審查辦法106年7月18日之修正說明，主張申請換照並無衛廣法第5條規定適用云云，惟前開修正說明實係就衛廣事業申請換照時，如有違反衛廣法第5條規定即不得補正一律駁回申請此一法律效果部分進行修正，並未否認衛廣事業於申請換照時有衛廣法第5條規定之適用。

且如前述，衛廣法第5條及第50條規定未區分係申請經營或申請換照階段方有適用，基於法律優位原則，被告於進行換照審查時，自仍應適用衛廣法第5條規定進行審查，原告主張，實屬無理。

（三）聲明：原告之訴駁回。

四、本件爭點

如事實概要欄所載事實，除下述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有被告109年5月20日通傳內容決字第10948016150、10948016151號函、原告基準日期109年5月25日、109年6月19日之股東名冊、股權結構圖各1份（見原處分卷第1至10頁）、衛廣事業切結書（法人）1紙（見原處分卷第11頁）、中國人壽公司股權分散表1紙（見原處分卷第12頁）、被告109年7月22日第919次委員會議記錄1份（原處分卷第13至17頁）、原處分1份（見本院卷第29至32頁）、被告所核發之執照號碼0972039705號、證照字號衛廣字第4109700046號衛廣事業執照各1紙（見原處分卷第24頁、本院卷第36頁）在卷可據，堪信為真實。又兩造既以前詞爭執，經整理雙方之陳述，本件爭點應為：

（一）原告得否就系爭附款單獨提起撤銷訴訟？

（二）系爭附款是否違反不當聯結禁止原則、期待可能性原則、誠信原則及比例原則？

五、本院之判斷

（一）本件涉及法令及法理說明

1. 衛廣法第1條規定：「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，維護視聽多元化，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流，特制定本法。」第6條第1項規定：「申請衛星廣播電視事業之經營，應填具申請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經審核許可，發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。」第11條第1項規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業分公司之執照有效期間為六年。」第18條規定：「（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於執照期間屆滿前六個月，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項）主管機關受理前項換照之申請，除審查其申請書及換照之營運計畫外，並應審酌下列事項：一、營運執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形。二、違反本法之紀錄。三、播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄。四、對於訂戶紛爭之處理。五、財務狀況。六、其他足以影響營運之事項。（第3項）第一項之換照程序、審查項目、評分基準及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」由上述法律規定可知，為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，有關衛廣事業之經營，係採申請許可制之方式以為管理。亦即，人民欲經營衛廣事業，必須向主管機關即被告提出申請，經被告審查許可，發給衛廣事業執照後，始得營運，且該執照有效期限為6年，衛廣事業於執照有效期間屆滿前6個月即應向被告申請換照，並經被告許可換照後，始得繼續營運，可見衛廣法明文區分「發照」與「換照」兩種不同管制措施、管制目的與作用。又考量衛廣事業之營運管理涉及無線電波頻率之利用、分配，基於無線電波頻率資源的有限性，為免被壟斷及獨佔，故由國家統一規劃、分配，藉此謀求衛廣電視事業均衡發展，並保障公眾視聽權益，維護視聽多元化。故被告對於衛廣事業依衛廣法所為營運許可及換照許可，乃給予提出申請之衛廣事業特別利益，使其得以利用有限之無線電波頻率資源營運，此並非一般人民自由之回復，性質上應屬特許，是被告對於原告換照之申請自有裁量權限，其所為原處分性質上應屬裁量處分。

2. 衛廣法第5條第1項規定：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資衛星廣播電視事業。」觀其文義，該項規定係禁止「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人」直接或間接投資衛廣事業。

又該項規定係於衛廣法92年12月24日時增訂，原本列為該條第3項，但其後105年1月6日衛廣法全文修正時，改列為第1項，至於文字內容則未為修正。考之該項規定於92年12月24日增訂時，其提案原始條文文字為：「政府、政黨或由政府、政黨持有百分之十以上股份之事業不得持有衛星廣播電視事業股份。」，而其提案說明即明示「禁止政府及政黨持有衛星廣播電視事業」嗣經朝野協商後，修正為現行條文文字，並於三讀通過時作成附帶決議：「為使黨政軍勢力澈底退出媒體，以維護新聞自由與民主健康發展，不以任何形式介入媒體經營，……」（立法院第5屆第3會期第15次會議議案關係會議文書、立法院公報第92卷57期會議紀錄參照，見本院卷第411至417頁），是由衛廣法第5條第1項文義及其其立法意旨可知，衛廣法第5條1項乃課予「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人」不得直接、間接投資衛廣事業之不作為義務。該項規定課予不作為義務之對象為「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人」，並非衛廣事業，且其不作為義務內涵為「不得直接、間接投資衛廣事業」，是受投資之衛廣事業並不負衛廣法第5條第1項所定不作為義務甚明。

3. 被告雖抗辯稱：衛廣事業依衛廣法第5條第1項、第50條規定負有防止黨政軍直接或間接投資義務云云，然如前所述衛廣法第5條第1項之不作為義務主體乃「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人」，並非衛廣事業，已難自該項規定逕自推導出衛廣事業有何防止黨政軍直接或間接投資義務。又衛廣法第50條固然規定：「衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業或他類頻道節目供應事業違反第五條第一項至第五項或第六十四條第一項準用第五條第一項至第五項規定，處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其許可並註銷其執照。」然衛廣事業既非衛廣法第5條第1項義務人，衛廣法第50條卻以衛廣事業為處罰對

象，使衛廣事業為他人（政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人）之行為（直接或間接投資）負處罰責任，形成負有義務者毋庸受處罰，不負義務者卻遭受處罰之結果，不僅立法體例上有扞格之處，更有違反行政罰法上行為責任原則之疑慮。是以，本院認為，基於行政罰法第1條、第3條所揭櫫之行為責任原則，亦即行政罰應以違反行政法上義務為前提，處罰對象以實施違反行政法上義務之行為人為限。衛廣法第50條應為限縮解釋，僅在衛廣事業（非義務人）與政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人（義務人）間故意共同實施違反衛廣法第5條第1項所定義務之行為，抑或是依行政罰法第15條至第17條規定應併同處罰之情形始有適用餘地。除上述情形外，受投資之衛廣事業既非衛廣法第5條第1項所定義務人，當然不得以衛廣法第50條規定予以處罰，遑論有何防止或改正義務。是被告未予深究，僅憑衛廣法第50條規定係以衛廣事業為處罰對象，即遽認衛廣事業負有防止黨政軍直接或間接投資義務，並不可取。至被告雖又援引最高行政法院104年度判字第685號判決、108年度判字第294號判決及本院108年度訴字第1806號判決以實其說，然最高行政法院104年度判字第685號判決之基本事實乃有線廣播電視系統經營者依有線廣播電視法向被告申請擴增經營區遭駁回；最高行政法院108年度判字第294號判決之基本事實乃廣播電臺於其所持有之18紙無線廣播執照屆期前，依廣播電視法向被告申請換發廣播執照，被告雖許可換照，但就其中部分頻道為附加負擔及保留廢止權之附款；至於本院108年度訴字第1806號判決之基本事實，則為衛廣事業受政黨黨務工作人員直接投資，且擔任董事，故上揭判決所涉基本事實與本件之「間接投資」事實完全不同，被告援用不相關之事實為此部分主張，亦無可採。

（二）原告得就系爭附款單獨提起撤銷訴訟

1. 按行政處分撤銷訴訟之主要目的，在於除去處分所生之負擔性規制效力。苟行政處分之規制效力存在，因該規制效力而權利或法律上利益受影響者，即有提起撤銷訴訟之權利保護必要（最高行政法院104年度判字第146號判決意旨參照）。次按，按行政程序法第93條規定：「（第1項）行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。（第2項）前項所稱之附款如下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」同法第123條第2款及第3款規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。」以上所謂「負擔」者，乃與一授益處分相結合，而對相對人所設定之作為或不作為（容忍及不為一定行為）義務。負擔本身具有實質之規制內容，對處分相對人形成負擔性規制效力，亦為獨立的行政處分，因此不同於僅為行政處分成分之期限或條件。又負擔雖受其所結合主要處分效力之影響，於主要處分被撤銷或廢止時一併失效，但如果主要處分仍有存續力，對於違反其所附負擔之義務者，除得廢止主要處分外，並得以直接強制或間接強制方法執行之。故相對人如不服該負擔，自得於循序提起行政訴訟時，選擇採取撤銷訴訟類型作為權利救濟方法，且由於撤銷判決可以直接免除其權利或法律上利益受損的狀態，堪認其訴訟具有權利保護必要（最高行政法院104年度判字第87號判決意旨參照）。
2. 查原告因「緯來精彩台」之衛廣事業執照（執照號碼：0972039705）將於109年7月30日屆期，遂於同年2月3日依衛廣法第18條第1項規定向被告申請換發衛廣事業執照。被告雖經109年7月22日第919次委員會議決議而以原處分許

可換發衛廣事業執照，但觀之被告所附加系爭附款之內容，顯然係課予原告應在被告許可換照之日起3年內，改正受系爭基金間接投資之作為義務，此義務內涵顯然與衛廣法第5條第1項所定不作為義務內涵有異。另此附款內容並不影響原處分之生效，且已明示原告如不履行該負擔，被告即得依行政程序法第123條第2款規定廢止原處分，而為廢止權之保留，是系爭附款對於原告已形成具體負擔性之規制效力，並非單純指明原告有違反衛廣法第5條第1項規定之情形，核其性質應為負擔，而非單純廢止權之保留，是被告所稱系爭附款並未增加原告義務，僅為廢止權之保留，並非負擔乙節，並不可採。

3. 由上情以觀，系爭附款並非條件、期限等可資構成主授益處分（即准予換照部分）之一部分，有別於主授益處分使原告受有利益，系爭附款係對原告造成不利益，堪認系爭附款與主授益處分為可分而具備獨立性。又單獨針對行政處分之附款提起撤銷訴訟之容許性問題，學理上固然素有爭議，其主要理由在於如果主授益處分係裁量處分時，單獨訴請撤銷附款並獲勝訴判決，可能削弱行政機關之裁量權，使行政機關被迫接受原來如無該附款即不欲作成行政處分之結果。然依被告109年7月22日第919次委員會會議紀錄之記載，被告雖於該次會議決議於原處分附加系爭附款，但僅表明：「請通知該公司依改善建議確實執行，相關執行情形將納為未來評鑑及換照之重點審查項目」（見原處分卷第13頁）。另細繹原處分記載內容，亦難認被告有如知附款違法將為其他決定之說明，是本件尚難認有何單獨撤銷系爭附款將削弱被告裁量權之疑慮。況且，倘若僅因原處分為裁量處分即認原告僅得提起課予義務訴訟，請求判決被告應作成無系爭附款之相同處分或依法院之法律見解為新決定，而不得以撤銷訴訟單獨請求撤銷系爭附款。則縱使原告勝訴，亦將使其原已取得之許可換照處分一併遭撤銷，以致其能否經營衛廣事業處於不確定之法律

狀態，不僅使原告陷入更不利之法律地位，更有對民眾視聽權益造成重大影響之疑慮，反而有害於衛廣法第1條所揭櫫「保障公眾視聽權益」、「維護視聽多元化」目的之達成。遑論被告若不願依法院判決作成無系爭附款之相同處分或依法院之法律見解為新決定，仍執意作成相同之系爭附款，更將使紛爭復燃，徒令原告墜入無盡訴訟循環之深淵。從而，基於上述考量，本院認為基於強化人民訴訟權保障之立場，應肯認原告得就本件原處分關於系爭附款部分單獨提起撤銷訴訟。

（三）系爭附款違反不當聯結禁止原則、誠信原則、期待可能性原則及比例原則

1. 如前所述，原處分性質上屬裁量處分，被告依行政程序法第93條第1項規定固然得為附款，然行政程序法第94條亦規定：「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」此即為行政法之「不當聯結禁止」原則，乃行政行為對人民課以一定之義務或負擔，或造成人民其他之不利益時，其所採取之手段，與行政機關所追求之目的間，必須具合目的性，並有合理之聯結關係存在，若欠缺此聯結關係，此項行政行為即非適法（最高行政法院90年度判字第1704號判決意旨參照）；是以行政處分之附款必須具合目的性，且不得有不正當之聯結。又因行政處分是否及如何為附款，係行政機關裁量權之行使，此項裁量權之行使，除不能出於錯誤或不完整的事實認定外，尚不得有逾越權限及濫用權力情形（行政訴訟法第201條參照），自應受一般法律原則（例如明確性原則、比例原則及平等原則等）之拘束。據此，行政處分相對人對該處分之附款提起撤銷訴訟時，行政法院自應先審查該附款之容許性，再就其是否出於錯誤的事實認定或不完全的資訊，有無具合目的性、不正當之聯結或違反一般法律原則，審查其合法性（最高行政法院105年度判字第461號判決意旨參照）。

2. 又法治國家比例原則要求國家行為應不得逾越期待可能性之範圍，此有司法院釋字第575號解釋意旨可以參照。所謂期待可能性原則，是指國家行為包括立法及行政行為對人民有所規制時，須以有期待可能為前提，換言之，期待可能性乃為人民對公眾事務負擔義務的界限。如行政機關課予人民義務者，依客觀情事並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上不能期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則無異於強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，實已侵害人民權利。是以，行政處分所要求之事項，必須在法律及事實上皆為可能，否則該行政處分即因之而違法（最高行政法院102年度判字第611號判決、106年度判字第61號判決、109年度判字第95號判決意旨可資參照）。

3. 查勞金局所管理運用之系爭基金於基準日109年3月29日持有原告法人股東中國人壽公司股份共計2.64%，中國人壽公司則持有原告股份9.8%，原告因此受到系爭基金間接投資等情，有原告基準日期109年5月25日、109年6月19日之股東名冊、股東結構圖各1份、中國人壽公司股權分散表1紙在卷可憑（見原處分卷第5至10頁、第12頁），可見原告係因多層持股關係，而間接受系爭基金投資。觀之系爭基金持有中國人壽股份僅佔該公司總股份共計2.64%，且系爭基金與原告間並無直接、間接控制等類似之監督關係，則系爭基金對於原告媒體專業自主性是否存在實質影響力，已非無疑。又如前所述，衛廣法第5條第1項所課予不作為義務之對象既為「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人」，而非衛廣事業，且其不作為義務內涵為「不得直接或間接投資衛廣事業」，已難謂原告有何違反衛廣法第5條第1項規定之處，被告未予究明即逕執此為附款之法律依據，並逾越該項所定不作為義務內涵課予原

告「限期改正違反衛廣法第5條第1項規定情事」之作為義務，已可見欠缺法律適用之合理關聯。

4. 另原告及中國人壽公司均係依證券交易法受金融監督主管機關核准而公開發行股票之公司，任何人均得透過有價證券集中交易市場買受原告或中國人壽公司股份，此為公眾週知而於法院已顯著之事實。基於股份自由轉讓原則，原告及中國人壽公司不僅無法選擇或拒絕特定人或單位於公開市場交易其股票，且股市交易狀況瞬息萬變，原告亦難以即時掌握直接或間接持有原告所有上層股東股權之變化狀況。而就既有之投資狀態，現行法令亦未賦予原告否決或排除政府機構或上市公司投資決定之權利或有效措施，是原告對於此種間接投資情形，於事前或事後均難有任何防止或排除之可能性。此由被告訴訟代理人於本院準備程序中亦自承：「（問：原告是否有能力或其他合法手段禁止中國人壽公司不買原告公司股票？）目前沒有。（問：依照目前法令規定，倘若原告知悉有黨政軍直接或間接購入其公司股票時，有無任何合法手段使該公司購買股票後可以退出原告公司？）目前沒有辦法。（問：就事實層面而言，原告公司與大股東溝通後，倘若大股東不願意退出原告公司股份，原告有無任何手段使其退出投資？）目前法令沒有規範。」、「（問：依照被告訴訟代理人陳述說明，是否僅在原告大股東自願出脫持股的情況下，始有可能履行衛廣法第5條規定之義務，否則依被告標準原告無論如何均無法符合衛廣法第5條規定？）依照目前法令規定是這樣。」等語（見本院卷第181至183頁）即可得到印證。

5. 況且，依被告所提供之109年8月26日通傳字第10948027050號函、110年1月8日通傳內容決字第11048000220號函、110年7月12日通傳內容決字第11048021301號函、勞金局110年1月13日勞金內字第1100000118號函、110年7月22日勞金內字第1100002776號函顯示（見本院卷第225至226頁、

第239至242頁、第329至331頁、第339至340頁），被告於109年8月26日即行文勞動部等政府基金所屬主管機關，請該等機關於未來投資時留意相關基金涉有直接或間接投資被告主管廣播電視事業之情形，並於110年1月8日、110年7月12日兩度函詢勞金局中國人壽公司受系爭基金投資之現況，但勞金局僅於110年1月13日函復其經管基金之投資屬於財務性投資，且國內股票僅投資上市、上櫃股票，目前持有之中國人壽個股為元大臺灣中型100證券信託基金之成分股，基金操作實務難以避免，且非屬被告所定義之直接投資標的，未來仍將依該局投資原則及邏輯進行操作等情，再於110年7月12日函復被告至110年7月19日止，系爭基金仍有對於中國人壽公司部分持股等情，可見縱使如被告作為得行使公權力之行政機關，依現行法令尚且無法排除原告被動遭系爭基金間接投資之情況，又如何能期待原告在毫無法令依據之情況下，僅憑一己之力防止或排除其遭系爭基金間接投資之情況？此益證原告不論是在事實上或法律上，確實不可能履行系爭附款所課予之限期改正作為義務。

6. 從而，被告認定原告違反衛廣法第5條第1項規定已有違誤，其進而以此錯誤之認定，而以系爭附款課予原告限期改正違反衛廣法第5條第1項情事之作為義務，應認客觀上原告並無履行可能，有違期待可能性原則。另被告既知依現行法令，原告實無可能獨立改正受系爭基金間接投資之狀態，卻無視系爭附款內容欠缺期待可能性之事實，執意以系爭附款令原告承擔無履行可能之義務，使原告在未能履行改正義務之情況下，面臨可能遭到廢照之嚴峻後果，堪認被告確已違反誠信原則。此外，本件原告既無履行系爭附款所課予限期改正作為義務之可能，則被告所採取之手段（附加附款）實無助於目的（禁止黨政軍直接或間接投資衛廣事業）之達成，堪認欠缺適當性，是被告所為系爭附款自亦有違比例原則。

（四）結論

綜上所述，被告依原告換照申請所為原處分，固屬裁量處分而得依行政程序法第93條規定添加附款，但被告作成系爭附款之裁量行使，既有前述誤用法律，違反比例原則、誠信原則及不當聯結禁止原則等違法之處，原處分關於系爭附款部分，即有違誤。原告訴請撤銷系爭附款部分，為有理由，應予准許。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，經本院詳加審究，或與本件爭執無涉，或對本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為有理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　11　　月　　18　　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　楊得君

法　官　周泰德

法　官　彭康凡

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。

	2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　110　　年　　11　　月　　18　　日

書記官　陳可欣

附表

原處分附款內容
貴公司應自許可換照之日起3年內改正違反衛廣法第5條第1項規定情事；本會依行政程序法第93條第2項第4款規定，保留本行政處分之廢止權，貴公司如未於期限內改正完成，本會得依同法第123條第2款規定，廢止許可並註銷執照。