臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1185號
110年9月30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　李元德　律師
　　謝宜峯
　　郭雅琳

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8月27日通傳內容字第10948026920、10948026950、10948026960號裁處書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原處分(即被告中華民國109年8月27日通傳內容字第10948026920、00000000000、10948026960號裁處書)均撤銷。

二、被告就原告民國106年1月24日申請換發「緯來綜合臺」、「緯來日本臺」、「緯來體育臺」衛星廣播電視事業執照，應依本判決之法律見解作成決定。

三、原告其餘之訴駁回。

四、訴訟費用由原告負擔2分之1，餘由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

㈠原告為衛星廣播電視事業，其所經營之「緯來綜合臺」、「緯來日本臺」及「緯來體育臺」等頻道（下稱系爭頻

道），因執照有效期限為6年，於民國106年8月2日屆滿，遂於106年1月24日依衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第18條第1項規定，向被告申請換發衛星廣播電視事業執照（下稱系爭換照申請），經被告106年7月26日第758次委員會議決議後，以原告有上層法人股東受政府機構投資情事，而認有違反衛廣法第5條第1項之規定（下稱黨政軍條款），乃以106年7月28日通傳內容字第10600048640號函、第10600048930號函、第10600048900號函附加附款許可換照，附款為：「貴公司應自核准換照之日起3年內改正違反黨政軍條款情事；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，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。」（下合稱第1次處分），原告不服前開許可換照處分所為之附款，提起訴願，經行政院以107年2月8日院臺訴字第1070163514號、院臺訴字第1070163529號、院臺訴字第1070163530號訴願決定（下合稱第1次訴願決定）：「原處分撤銷，由原處分機關於2個月內另為適法之處分」。

㈡被告重行審查系爭換照申請，經被告107年3月21日第793次委員會議決議，以107年4月27日通傳內容字第10700070410號函、第10700070750號函、第10700070320號函，於許可換照同時，附加保留廢止權之附款，並溯及自頻道原執照期間屆至後次日，即106年8月3日起生效。其附款為：「貴公司應自許可換照之日起3年內改正違反黨政軍條款情事，如未於期限內改正完成，本會得依行政程序法第123條第2款規定，廢止許可並註銷執照。」（下合稱第2次處分）原告不服該附款，再次提起訴願，經行政院以107年10月9日以院臺訴字第1070203580號、107年10月31日院臺訴字第1070207687號、院臺訴字第1070207766號訴願決定（下稱第2次訴願決定）：「原處分撤銷，由原處分機關於2個月內另為適法之處分」。

㈢被告重新審查系爭換照申請，經被告107年12月12日第834次委員會議決議，以107年12月26日通傳內容字第10700533300號函、第10700572510號函、第10700572200號函，於許可換照同時附加保留廢止權之附款，附款為：「貴公司應自許可換照之日起3年內改正違反衛星廣播電視法第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。」原告不服，向本院提起行政訴訟，經本院108年度訴字第99號判決（下稱前次確定判決）判決撤銷前開3件行政處分，並命被告就原告106年1月24日申請換發衛星廣播電視事業執照，應依該判決之法律見解作成決定。

㈣被告重新審查系爭換照申請，經被告109年8月12日第922次委員會議決議，以109年8月27日通傳內容字第10948026920號函、同日通傳內容字第10948026950號函及同日通傳內容字第10948026960號函（下合稱原處分）於許可換照同時附加附款，附款為：「貴公司應於112年8月2日前改正違反黨政軍條款之情形；如未於期限內改正完成，本會得不予換照。」（下稱系爭附款），並自106年8月3日起生效。原告不服原處分及系爭附款，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨:

1.系爭附款違反前次確定判決之既判力而違法，應予撤銷：

前次確定判決於理由已載明：「……原告為……公開發行股票之公司，任何人均得於公開市場上買受原告之股票，另基於公司法股票自由轉讓原則，均無從阻止他人買受股票……況以公開交易市場股票價格及訊息瞬間多變，衡情亦甚難即時予以掌握買受原告股份之投資人身份。……衡諸證券交易法及公司法等證券金融法令顯不具期待原告履行之可能性，且繫諸於投資者是否出賣股票或第三人買受原告股票之意願、資力及行為始能達成，以目前自由交易市場之制度下均

非合理可行，難認系爭附款與原處分具有正當合理之關聯。」準此，徵諸前開判決既判力效力見解，前次確定判決對於系爭附款內容侵害原告之權利或法律上利益已生確認效力，詎被告重為處分時，仍故為實質內容同一之系爭附款，違反行政法院確定判決之既判力（實質確定力）而違法，應予撤銷。

2.被告重為處分時應受訴願決定之法令見解拘束，系爭附款違反訴願法第96條規定：

被告重為原處分時，本應受前訴願決定意旨指明之法令見解所拘束，換言之，不得再為內容實質相同之行政處分。詎被告仍作成相同實質內容之系爭附款，且原處分理由：「查該等違法情事，並非客觀上不能改正，申請人只需調整其股權結構即可排除，惟可能需要較多之努力與時間加以完成」等詞，亦顯然違背訴願決定所闡明之法律適用意見，違反訴願法第96條規定。

3.系爭附款於客觀上無履行之可能，無期待可能性，不能作為課予原告之負擔內容：

⑴經查，原處分係被告許可原告換發執照之授益處分，系爭附款內容課予原告一定之作為義務，對原告已形成負擔性之規制效力，自屬「負擔」性質。原告若屆時不履行該負擔，被告除得廢止原處分外，亦得強制原告履行。然而，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、間接持有衛星廣播電視事業股份，核其立法意旨，乃在使「黨政軍」不得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，即課予「黨政軍」不得直接、間接投資之不作為義務，亦即其不作為義務之對象為「黨政軍」，而非原告，故除有故意共同實施投資之行為外，原告應無違反前開不作為義務之可能，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。

⑵目前並無任何法規授權衛星廣播電視事業經營者可得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，勢必影響衛星廣播電視事業之正常營運，而有悖於衛廣法第1條所揭櫫之立法目的，非可行之道，亦非衛星廣播電視事業營業之旨，是縱形式上似有違反上開規定之情事發生，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」，實係該等衛星廣播電視事業經營者之「大股東」或「政務人員」等第三人（即「黨政軍」），而非衛星廣播電視事業經營者本身。

4.系爭附款前段內容不明確，違反明確性原則；後段與換照處分目的不具正當合理關聯：

⑴系爭附款並未具體記載其課予原告「改正違反黨政軍條款」之事實為何。準此，系爭附款前段之課予負擔（應改正內容），顯不明確，使被告欲規制原告之義務內容處於不確定狀態。

⑵系爭附款後段乃被告以「本次」換照處分之附款，創設「下次」申請換照時許可換照之「考量因素」或「消極要件」，此無異將本次換照之前開負擔內容，連結至下次申請換照之效果。惟被告下次申請換照時，被告應依當時（112年）有效之衛廣法相關規定進行審查，屆時法令內容為何目前仍未可確知，若被告將目前法令規定列為下次換照因素之一，已難謂妥當，更甚者，系爭附款之後段，乃被告將「下次」換照行政處分之准否考量因素，連結至「本次」換照處分之附款內容，不僅與「本次」換照處分之目的無關，亦與「本次」換照處分無正當合理關聯。

⑶再者，將「改正違反黨政軍條款」作為對衛星廣播電視事業所為換照許可處分之附款，誠有違背換照許可處分審查「衛星廣播電視事業過往營運之表現、營運計畫內容之適當性及日後履行營運計畫之能力」之目的，與換照處分之目的欠缺正當合理之關聯。

⑷關於申請執照及申請換照，衛廣法就其准駁應審酌要件係明文分設不同之條文規定。本件既屬執照到期前之申請換照，而非申請新執照，被告主觀認為「考量既有衛星廣播電視事業換照申請時，其性質係屬重新許可經營」云云，與衛廣法之明文規定顯屬不合，已難遽採。

⑸況衛星廣播電視事業申請換照，有衛廣法第18條第3項授權訂定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（下稱換照審查辦法），而該辦法修正前第9條：「衛星廣播電視事業申請換照案件，有下列情形之一者，不得補正，應附具理由駁回其申請：……二、違反本法第5條規定，而有政府、政黨或相關事業、財團法人及人員投資或任職之情形。」於106年7月18日已刪除，其修正理由業已闡明換照並不適用衛廣法第10條第1項規定，否則明顯逾越母法，有過於嚴苛、過度擴大解釋，且實質上影響衛星廣播電視事業合理經營之權益，並對整體公共利益造成損害。

5.原告先位聲明訴撤銷系爭附款。退步言，若認系爭附款與原處分二者不可分離，則備位聲明請求撤銷原處分及命被告作成無附款之許可換照處分。

(二)聲明：

1.先位聲明：

系爭附款均撤銷。

2.備位聲明：

⑴原處分及其附款均撤銷。

⑵被告應就原告106年1月24日申請換發「緯來綜合臺」、「緯來日本臺」及「緯來體育臺」衛星廣播電視事業執照，作成無附款之許可換照處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭附款係指明原告應就其違反衛廣法第5條規定之現狀進行改正，核無增加其他義務，而原處分所列改正案例僅係例示，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。故原告主張系爭附款於客觀上無履行之可能性，且系爭附款違反行政訴訟法第216條及訴願法第96條規定云云，顯於法有違，不足可採：

⑴本院108年度訴字第1806號判決：「依前揭衛廣法第5條第4項、第5項之規範模式……。考諸上開條項立法本旨乃在於落實黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，以維護媒體專業自主，是其雖未正面性明文將『衛星廣播電視』等事業納為行政法上義務主體，惟結合該法第50條裁罰規範予以體系觀察，可知衛星廣播電視事業負有不受『政黨黨務工作人員』投資，並不得由『政黨黨務工作人員』擔任其發起人、董事、監察人及經理人之行政法上義務；亦即，如『衛星廣播電視』等事業未善盡防止之義務，即應依行政罰法第10條第1項規定，與因積極行為發生事實者相同，而受處罰……」可知衛星廣播電視事業依衛廣法第5條各項規定，本負有衍生之防止義務，應防止發生衛廣法第5條各項所定情事。故被告所附系爭附款，即係指明原告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。

⑵次查，依衛廣法第11條第1項規定，執照有效期間為6年，系爭附款僅係指示原告應於執照有效期間內（112年8月2日前）改正，並將原告改正之作為列入是否予以換照之考量因素，可知，原處分之存續及效力實不受系爭附款影響，系爭附款僅係指明原告應履行之法定義務，系爭附款雖名為附款，但與行政程序法第93條第2項所定與行政處分效力連結之附款類型已有差異。原告主張系爭附款為一負擔並保留廢止權云云，顯與系爭附款之文義不符，自屬無據。

⑶再查，原處分說明七所列改正案例僅係例示，原告得於其能力範圍內，選擇適當之改正方式，以履行其衛廣法第5條第1項規定所負義務。而原處分亦有載明被告對於換照本具有裁量空間，故於裁量空間內，被告於換照審查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。故原告主張系爭附款於客觀上無履行之可能性云云，顯於法有違，不足可採。

⑷又查，前次確定判決係以附款不具期待可能性為由，認定附款與原處分間不具正當合理關聯。而如前述，系爭附款僅指示原告於執照有效期間內改正，將是否改正之作為列入有效期限屆至後是否予以換照之考量。故系爭附款與前次確定判決所涉附款：「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」，於文字上有相當差異，被告已審酌前次確定判決所提及之期待可能性作成系爭附款，核無違反行政訴訟法第216條規定之情事。

⑸末查，依107年6月13日修正之衛廣法第66條之1第1項規定，原告於向本院起訴並獲前次確定判決前，並未提起訴願而係直接提起行政訴訟，故本件原處分實不受任何訴願決定拘束，自無違反訴願法第96條規定。且縱使受前訴願決定拘束，如前述，系爭附款僅指示原告於執照有效期間內改正，並將原告改正之作為列入是否予以換照之考量因素，審酌原告是否於具有期待可能性之範圍內，盡可能採取適當之改正方式。是以，系爭附款與前訴願決定及前次確定判決所涉附款已有差異，被告已審酌前訴願決定提及之期待可能性而為系爭附款，自無違反訴願法第96條規定之情事。

2.衛廣法第5條規定確屬被告換照審查之要件，系爭附款並未違反禁止不當聯結原則，故原處分附加系爭附款並未違反行政程序法第94條所定禁止不當連結原則：：

⑴依本院108年度訴字第1806號判決意旨，衛星廣播電視事業依衛廣法第5條第1項及第50條規定負有防止義務，且衛廣法第5條第1項及第50條規定於文義上並未區分係申請經營或申請換照階段始有適用。故於衛星廣播電視事業申請換照時，衛廣法第5條第1項規定仍為換照審查之要件。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項規定，顯與前開衛廣法第5條第1項及第50條規定之文義相悖，自不可採。

⑵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，確保原告仍具經營衛星廣播電視事業之消極資格，核無違反行政程序法第94條所定不當聯結禁止原則。

⑶末查，原告雖援引換照審查辦法於106年7月18日之修正說明主張申請換照無衛廣法第5條規定適用，惟前開修正說明實係就衛星廣播電視事業申請換照時，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，並未否認衛星廣播電視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條規定並未區分係申請經營或申請換照階段始有適用，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。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、兩造之爭點：

㈠先位聲明部分是否合法？

㈡系爭附款是否違反期待可能性原則？

㈢原處分是否合法？

五、本院之判斷：

㈠如爭訟概要欄所載之事實，有第1次處分、第2次處分、原處分（原處分卷第162至167、341至345、508至513頁）、第1次訴願決定、第2次訴願決定（原處分卷第104至113、283至292、450至459頁）、系爭換照申請書及所附資料節錄（原

處分卷第2至6頁、第169至173頁、第348至352頁）、106年7月26日第758次委員會議紀錄（原處分卷第13至18頁）、107年3月21日第793次委員會議紀錄(原處分卷第60至64頁)、109年8月12日第922次委員會議紀錄（原處分卷第158至161頁）、前次確定判決書（原處分卷第131至148頁）在卷可稽，復為兩造所不爭執，堪信屬實。

㈡應適用的法律及法理說明：

1.按衛廣法第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5條規定：「（第1項）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。（第2項）廣播電視事業。除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立衛星廣播電視事業。（第3項）本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前2項所定情形之一者，應於本法修正施行之日起2年內改正。(第4項)政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資衛星廣播電視事業；其配偶、二親等血親、直系姻親投資同一衛星廣播電視事業者，其持有之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之一。本法修正施行前，衛星廣播電視事業有不符規定者，應自本法修正施行之日起2年內改正。(第5項)政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員不得擔任衛星廣播電視事業之發起人、董事、監察人及經理人。本法修正施行前已擔任者，衛星廣播電視事業應自本法修正施行之日起6個月內解除其職務。(第6項)前二項所稱政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員之範圍，於本法施行細則定之。」第6條第1項規定：「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，經審查許可，發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。」第10條第1項規定：「申請經營衛星廣播電視事業有下列情形之一者，主管機關應附具理由駁回其申請：一、違反第4條或第5條規

定。」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6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6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。」可知衛廣法所規定之衛星廣播電視事業，於申請許可營運後，在6年期限屆滿前得為換照之申請，主管機關對於換照許可，並非一般性人民行為自由的回復，而是給予申請人特別之利益，故主管機關並非原則上應予許可，而是應依相關法律規定（含立法目的）予以裁量是否許可申請。另依衛廣法第18條第3項授權訂定，於106年7月18日修正公布前即行為時換照審查辦法第9條第2款規定：「衛星廣播電視事業申請換照案件有下列情形之一者，不得補正，應附具理由駁回其申請：……二、違反本法第5條規定，而有政府、政黨或相關事業、財團法人及人員投資或任職之情形。」於修正後將之刪除，考其修正理由「本條刪除後，換照案件倘有違反本法第4條第3項或第5條規定之情形者，將回歸由本法規範……違反本法第5條規定，而有政府、政黨或相關事業、財團法人及人員投資或任職之情形，依本法第50條規定處新臺幣20萬元以上200萬元以下罰鍰，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。現行規定對衛星廣播電視事業正常營運之權益、消費者收視權益，員工勞動生存權益等影響甚鉅，若不立即修正，對公共利益將造成傷害；且考慮衛星廣播電視事業經營許可之換發均受執照期限之拘束，爰予修正刪

除，以維護公共利益」可知主管機關在裁量是否許可換照時，如認有違反衛廣法第5條情形時，應回歸於該法及本法相關之規範，並為合法性及合目的性之裁量，並非謂換照審查辦法第9條刪除後，即毋庸審查系爭換照申請案件是否有違反衛廣法第5條之相關規定，原告據以主張換照申請並毋庸審查衛廣法第5條之消極要件，尚非有據。

2.又衛廣法第5條規定，一般稱之為黨政軍條款，其立法背景係為使黨政軍勢力全面退出廣播電視媒體，維護新聞專業自主空間，健全民主政治與公私媒體均衡多元之良性互動，立法院於92年3月間三讀通過廣電三法（即包括本件之衛廣法）關於黨政軍退出媒體條款修正案，以匡正戒嚴時期所形成由黨政機關（構）及其相關團體壟斷或控制無線電視、無線廣播媒體等之不合理現象；又本件所涉衛廣法第5條第1項規定，於92年12月24日增訂並經總統公布施行(原列為第9條第3項)，觀其文義，係指「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人」不得直接、間接持有衛星廣播電視事業股份，核其立法意旨，乃在使黨政軍勢力徹底退出媒體，以維護新聞自由與民主健全發展，不以任何形式介入有線廣播電視系統之經營（立法院第5屆第3會期第15次會議決議參照）。據此可知當時所欲達成的立法目的是為維護媒體的公共化及中立性，完全禁絕所謂的黨政軍介入媒體經營，若發生違反情事，於衛廣法所規範之衛星□播電視事業，主管機關尚得依衛廣法第50條規定對之處以罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，甚或廢止其許可並註銷其執照。然而所謂禁止政府、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星廣播電視事業，有時前開黨政軍持有衛星廣播電視媒體事業股份的本意不是在控制媒體或介入經營，可能僅在投資理財、確保公法債務，原因不一而足，且常常係在股票集中交易市場購買非衛星廣播電視事業之上市公司股票，惟該股票上市公司直接或間接持有衛星□播電視事業，致前開黨政軍間接持有衛星廣播電視事業股

份；對於衛星廣播電視事業經營者而言，其係受投資者，更是常常在不知情、無可控制、無力防免之情形下，受政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人直接或間接投資，可掌控能力比主動參與投資所謂的黨政軍更低，若因此即認衛星廣播電視事業違反黨政軍條款，面臨被處罰甚至廢止執照之結果，不合理之處至為明顯。故而，衛星廣播電視事業媒體在前開情況下受政府及其捐助財團法人投資，不屬該條項所欲規範的狀況，應不在該條項所欲禁止的黨政軍投資介入經營行為的射程範圍，強加禁止或改正亦不符合立法目的，是屬於無效的管制措施，更無法合理期待衛星廣播電視事業經營者能夠加以遵從，該條項顯已形成隱藏的法律漏洞，必須透過適當之法律解釋加以填補，因此，基於「非相類似的，應為不同的處理」法理，應以目的性限縮的解釋方法，將該等案型予以剔除。換言之，主管機關在審認衛星廣播電視事業經營者是否違反該條項規定，不應僵化認為無論在何種管道下持股、直接或間接投資、亦不論係受政府（軍隊）、政黨或其捐助之財團哪一方、持股比例多寡甚至僅有一股或零星股，一概不得持有，否則即認有違反該條項規定，並祭出相關處罰，或命改正等其他不利管制處分，或不當引為申請執照、換照之消極要件；而應進一步具體審視該衛星廣播電視事業經營者係於何種管道受黨政軍投資，究係受何人投資，持股比例為何，是否已對衛星廣播事業產生介入經營之一定影響力等因素，以判斷是否為該條項所欲規範的射程範圍，最終再作成是否違反黨政軍條款的認定。從而，主管機關如欲要求該衛星廣播電視事業經營者，改正前開受黨政軍投資的違法情形，亦應依法規範意旨先檢視其受投資之緣由與脈絡，以決定是否認有違反該條規定，並審認命其改正是否符合客觀履行上之期待可能性，方為適法。

3.按行政程序法第93條第1項規定：「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。」可知，行政處分附款之容許性，係依「裁量處分」或「羈束處分」為不同之規定。裁量之授益處分，原則上得添加附款；羈束之授益處分，須有法律授權或為確保許可法定要件之履行，始得為之。至於對行政處分附款的法律救濟，在羈束處分時，固得以撤銷訴訟請求撤銷違法之附款；惟對於裁量處分，於行政機關如知附款違法將為其他決定者，人民應提起課予義務訴訟，請求判決行政機關應作成無附款之相同處分或依法院之法律見解為新決定，不得以撤銷訴訟單獨請求撤銷附款，否則，無異剝奪行政機關之裁量權，強制其作成原來如無該附款即不須作成，或不欲作成之行政處分。又行政處分是否及如何為附款，係行政機關裁量權之行使，此裁量權之行使，除依行政程序法第94條規定：「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。」可知附款應與行政處分之目的具有正當合理之關聯外，亦不能出於錯誤或不完整之事實認定，且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之拘束，其若涉及裁量瑕疵或裁量怠情，仍屬違法。

㈢經查，原告所經營系爭頻道之執照於106年8月2日屆滿，原告於執照屆期前之106年1月24日檢具申請表及相關文件，向被告申請換發執照，有系爭換照申請書及所附資料節錄（原處分卷第2至6頁、第169至173頁、第348至352頁）在卷可稽。經被告109年8月12日第922次委員會議決議，以原處分附加系爭附款許可換照，系爭附款為：「貴公司應於112年8月2日前改正違反黨政軍條款之情形；如未於期限內改正完成，本會得不予換照。」（原處分卷第166、345、512頁），被告依上述衛□法第18條第1、2項規定所為之換照許可處分，屬於裁量處分性質，則依首揭規定及說明，被告於不違反行政處分之目的、具有正當合理關聯及一般法律原則下，固非不得依其裁量權限而於換照許可處分附加附款。

㈣惟查：

1.本件原告申請換發系爭執照，依前開衛廣法第18條第2項第2款規定，應審酌之事項即包括「違反本法之紀錄」。另原處分亦已指明「……六、經查本案申請人有違反黨政軍條款之情形，為貫徹黨政軍條款之立法目的，本案本可不許可申請人之換照申請，惟考量申請人所營頻道為消費者廣為收視之頻道，不予換照之結果恐直接影響消費者之收視權益亦將對產業產生相當衝擊，為顧及此等影響，本會乃以附附款許可換照方式寬予處理。……」（原處分卷第166、345、511頁）可知被告審查後認原告已違反衛廣法第5條第1項規定，本可不許可申請，經考量其他因素寬認可符換照標準，因而作成准予換照之原處分，然又稱「……八、……黨政軍條款既為本案換照審查之要件之一，為促使申請人改正其違反黨政軍條款之情事，使其經營主體之資格符合法律規定，本會於許可換照時，以附款訂定合理期限要求申請人改正……」（原處分卷第166頁），故而對於所准許之換照處分即原處分附加系爭附款。換言之，被告係於作成許可換照，同時要求原告改正違反黨政軍條款情事，則系爭附款核屬被告於作成准許申請之授益處分的同時，另課予原告改正違法事項之一定作為義務，而為行政程序法第93條第2項第3款所指的「負擔」。雖負擔附款常具有獨立之規制力，然細究本件系爭附款之內容，被告係基於作為換照審查之法定要件，原告必須改正目前違反黨政軍條款情事，如果再不改正可能因要件不符而於下次申請換照時不予換照，可見是否符合衛□法第5條第1項之規範，為是否准許換照之審查要件之一，核應認系爭附款（改正黨政軍投資情形）與原處分（是否換照許可）間具有密切不可分之關係，不具有獨立性。若系爭附款因違法而應單獨撤銷時，將影響被告前開明載的原裁量結果而另作其他之決定，此一關聯性，以及系爭附款遭撤銷之效果，並不因所附之附款種類為附保留廢止權還是附負擔，而有不同，是應認原告不服原處分之系爭附款部分，自以提起課予義務訴訟方屬正確之訴訟類型。從而，原告主張系爭附

款具有獨立性，先位聲明採撤銷訴訟，應屬擇用訴訟類型錯誤，為不合法，自非可採，以下則就原告所提課予義務訴訟之備位聲明續為審酌。

2.被告認定原告違反黨政軍條款情事，以課予命限期改正義務，如未於期限內改正完成，被告得於下次不予換照之系爭附款，而為許可換照，核有認事用法之違法，且課予原告限期改正之系爭附款，於客觀上無履行之期待可能性，理由如下：

⑴按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，否則不啻於無法期待人民履行義務之情況下，強令人民負擔義務，已侵害人民權利或法律上利益。

⑵經查，原告是否有由政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人持有原告公司股票情事，經被告行政調查結果，於基準日105年11月30日持有原告已發生股份總數9.8%之中國人壽保險股份有限公司（下稱中壽公司），於基準日106年6月16日有由臺灣桃園地方法院持有股數544股（比例0.00%）、法務部行政執行署板橋行政執行處持有股數91股(比例0.00%)（原處分卷第12頁）；持股比率5.64%之中國合成橡膠股份有限公司（下稱中橡公司），有由行政院國家發展基金管理會（下稱國發基金）持有股數32,907股（比例0.01%）、臺灣嘉義地方法院及臺灣彰化地方法院各持有股數1股（比例0.00%）（原處分卷第10頁）。則原告受法院及行政執行署間接投資，應係因原上市公司股東對國家有公法債務而轉讓股票之故，自無違反衛廣法第5條第1項可言；至於國發基金持有原告法人股東中橡公司股票而間接投資原告，

致有違反黨政軍條款一節。經查，國發基金係依據產業創新條例第29條設置，為預算法第4條第1項第2款所定特種基金，設立目的旨在加速產業創新加值，促進經濟轉型及國家發展以完成產業創新條例第30條所定用途(創新產業條例第29條、第30條及行政院國家發展基金收支保管及運用辦法第1條、第2條參照)，衡情國發基金投資中橡公司，單純係基於理財之目的，而於股票集中交易市場買受公開發行股票之中橡公司股票，本意顯然不在控制或介入原告經營，非屬衛□法第5條第1項所要規範之目的及射程範圍，依照上開之說明，即應依目的性限縮解釋，認定此種投資行為，並未違反衛廣法第5條第1項規定，本件被告不問原告受黨政軍投資情節，一律認定原告前開受政府捐助成立之國發基金投資情形為違反衛廣法第5條第1項規定，已有違誤。

⑶又查，原告既係被動受國發基金購入中橡公司股份及中橡公司購入原告公司股份，其對國發基金及中橡公司之各該投資行為，即對於政府之捐助財團法人持有其股票之行為，難認有何事先知情並加以共謀為之，或是有何權源加以拒卻或防免股票交易之成立的可能性，要言之，原告對他人之投資行為無任何實質影響力。而在受他人投資後，其亦無正當權源或得本於一己之力獨立改正排除受投資之狀態。從而，被告認定原告前開受投資之行為，已違反衛廣法第5條第1項所定黨政軍條款之事實，已有違誤，其進而以此錯誤認定，據之以系爭附款課予原告限期改正之作為義務，應認客觀上原告亦無履行可能，有違期待可能性原則。

3.被告辯稱：系爭附款僅係再度督促、提醒、宣示原告應遵衛廣法第5條第1項規定，就其違法之現狀進行改正，且不影響本次之換照處分，核無增加其他義務云云。惟查：

⑴按附款負擔所附加之內容，如重複法律原已明白規定的義務內容，藉以提醒受處分人注意不得違反相關法律規定，當然不直接發生法律效果，且此並非所稱之負擔附款。惟行政機關所附加之負擔，目的非單純在提醒注意，蘊含有將不得違

法與給予利益連結一起，使不得違法作為決定給與利益的要件或前提的意思，即對受處分人具有規制效果，難謂僅具宣示性。經查，原處分已指明「……六、經查本案申請人有違反黨政軍條款之情形，為貫徹黨政軍條款之立法目的，本案本可不許可申請人之換照申請……，本會乃以附附款許可換照方式寬予處理。……」（原處分卷第165頁）可見被告認原告已有違反衛廣法第5條第1項規定情事，又因前開規定為申請許可換照之要件之一，遂以限期改正之作為義務作為負擔附款，核被告認定原告有違法情事，且該違法情事將致發生同法第50條受裁罰之可能，此一確認違法之原處分內容，已侵害原告之權利及法律上利益，並且明示影響下次換照許可之申請，可見非單純在提醒原告注意法律之宣示，已具有規制性，難謂無增加原告其他作為義務，被告所辯，不足採信。

⑵再者，系爭附款後段以違反黨政軍條款情事如未於期限內（即112年8月2日前）改正完成，將於下次申請換照時不予換照。經查，本次准予換照之原處分主旨及效力，仍為本次換照申請許可之授益處分，附加應改正違法之作為義務之系爭附款，至於其另指明如未於期限內改正完成下次將不予換照，除再次重申黨政軍條款其為換照許可之審查要件外，亦增加該要件對下次換照許可審查之審查強度，更見其規制效果。惟查，原告下次申請換照許可時已為112年，主管機關理論上依屆時有效之衛廣法相關規定進行審查；縱若法律尚未修正，仍為屆時有效之審查要件，以系爭附款之改正義務，亦難以認定原告究竟是否已改正完成，容易造成原告無從遵循，有違明確性原則。被告可以於本次換照許可之原處分謂「……六、……考量申請人所營頻道為消費者廣為收視之頻道，不予換照之結果恐直接影響消費者之收視權益亦將對產業產生相當衝擊……，本會乃以附附款許可換照方式寬予處理。……」（原處分卷第165頁），又可於下次換照審查時列為審查要件並從嚴處理，恐將流於裁量恣意，難認有

正當合理關聯，被告亦據以辯稱系爭附款為下次審查換照審查之項目，對本次換照許可之效力不生影響，並無增加原告其他義務云云，難認有據。

4.被告又辯稱：原告可以主動協助其法人股東建立查核機制，隨時掌控受投資之情形云云，然原告為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，任何人均得於公開市場上買受原告之股票，另基於公司法股票自由轉讓原則，均無從阻止他人買受股票等情，為公司法第163條、第167條所明文規定。況於公開交易市場買賣撮合股票瞬息萬變，跨境、繞道交易日新月益，衡情亦甚難即時予以掌握買受原告股份之投資人身分，本院前確定判決亦同此見解。茲再參酌被告於本案審理期間所進行之行政調查，原告除受國發基金投資其股東中橡公司外，目前尚有新制勞工退休基金及勞保基金投資原告股東中壽公司（見乙證5、8、9、11、12），益徵股票交易市場變化莫測，以系爭附款課予原告限制改正完成之負擔，原告履行甚為困難。且此項要求非但為法律所未規定之制度，原告亦無由規範投資人，尚須仰賴原告之法人股東配合與否之主觀意願。準此強令原告建立法人股東查核機制，與貫徹黨政軍退出媒體經營之立法目的毫不相涉，卻要求原告為此投入巨大但徒勞的資金及人力以隨時掌控受投資情形，造成原告媒體經營之重大負擔，亦有違立法目的。準此，被告另於原處分指出：「七、……年代網際事業股份有限公司其上層股東受有黨政軍投資，恐影響其年代新聞台順利換發照，經本會告知後，即由該公司大股東買回上層股東上層股東所持有之股份，排除黨政軍條款投資之情形；又如民間全民電視股份有限公司前有政務人員直接持股，亦已自行排除該違反黨政軍條款之情形。」(本院卷第37頁)以系爭附款例示要求前開相類的履行方法，於原告顯不具期待可能性，且非合理、可能而確定可行，難認合法。至被告辯稱原告得於其能力範圍內改正，惟被告究係要求原告花費多少的成本，完成如何程度的改正才算是已依能力改正

完成，懸乎無從預測未來他人之投資狀況，且被告之裁量判準亦不明確，原告難以遵循行事，更突顯系爭附款履行上之無期待可能性，要無足取。

六、綜上，原告訴請撤銷系爭附款之先位聲明，有選擇訴訟類型錯誤之不合法，自應駁回。原告備位聲明係請撤銷原處分部分，因系爭附款無客觀上履行之期待可能性，且系爭附款與原處分不具獨立性，故原處分即有違誤，原告訴請撤銷該部分為有理由，應予准許。至於原告訴請判命被告應依原告106年1月24日之申請，作成無附款之許可換照之行政處分部分，茲因系爭附款與原處分不具獨立性，應視被告依本判決之意旨，重由委員會議行使充分完整之審議權後，另行作成適法專業之判斷結果而定。從而，原告請求判命被告應作成如其備位聲明訴之聲明第2項所示之行政處分，依行政訴訟法第200條第4款規定，於請求命被告遵照本院判決之法律見解對其作成處分部分為有理由，其餘部分，不應准許，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張舉證，經核於判決結果不生影響，爰不一一論駁，併此說明。

八、據上論結，本件原告之訴為一部無理由、一部有理由，依行政訴訟法第200條第4款、第104條、民事訴訟法第79條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　10　　月　　21　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　許　麗　華

法　官　林　學　晴

法　官　郭　淑　珍

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

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　　10　　月　　21　　日

書記官　蕭　純　純