

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第212號

110年12月9日辯論終結

原告 永佳樂有線電視股份有限公司

代表人 林之晨(董事長)

訴訟代理人 李佳真 律師

吳俊緯 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

羅婉瑜

邱瀚生

上列當事人間有線廣播電視法事件，原告不服被告中華民國109年12月30日通傳平臺字第10900313710號函，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原處分撤銷。

二、被告就原告民國109年6月29日申請換發有線廣播電視系統經營者經營許可執照，應依本判決之法律見解作成決定。

三、原告其餘之訴駁回。

四、訴訟費用由被告負擔2分之1，餘由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告原領有線廣播電視系統經營者經營許可執照，執照期間為民國98年1月1日起至109年12月31日，乃於109年6月29日檢具申請書件向被告申請換發許可執照(下稱系爭換照申

01 請)。經被告109年12月23日第943次委員會議（第四案）審
02 認原告有違反有線廣播電視法第10條第1項規定之黨政軍條
03 款情事，決議以附加附款許可換發許可執照，附款為：
04 「……（二）保留廢止權事項：貴公司應自核准換照之日起
05 3年內改正違反黨政軍條款情事。」（下稱系爭附款），並
06 以109年12月30日通傳平臺字第10900313710號函（下稱原處
07 分）通知原告。原告不服原處分所為之附款，遂提起本件行
08 政訴訟。

09 二、原告起訴主張及聲明：

10 (一)主張要旨：

11 1.被告前以臺北市政府對於富邦金融控股股份有限公司（下稱
12 富邦金控）有直接投資關係，而富邦金控百分之百持有之富
13 邦綜合證券股份有限公司（下稱富邦證券）及富邦人壽股份
14 有限公司（下稱富邦人壽）對於臺灣大哥大股份有限公司
15 （下稱臺哥大）有間接投資關係；臺哥大復透過百分之百持
16 有之臺灣固網股份有限公司（下稱臺灣固網）、臺固投資股
17 份有限公司（下稱臺固投資）及臺固媒體股份有限公司（下
18 稱臺固媒體）多層次轉投資原告，認原告有違反黨政軍條
19 款，而於98年12月18日、99年6月21日及101年1月16日分別
20 對原告為裁罰處分。惟上開裁罰處分均經訴願決定撤銷或行
21 政法院判決撤銷裁罰處分，足見被告以行政處分命原告改正
22 黨政軍持股，核屬違法不當。

23 2.無受黨政軍直接或間接投資，並非有線廣播電視系統經營者
24 （下稱系統經營者）之經營資格限制要件，且原告亦無防止
25 黨政軍直接或間接投資之義務：

26 觀諸有線廣播電視法第31條第2項規定（下稱換照審查辦
27 法）、有線廣播電視系統經營者申請換發經營許可執照審查
28 辦法第4條規定，及被告自行訂定之換發經營許可執照審查
29 表之審查項目，均未包含是否有受黨政軍投資乙項。且參立
30 法院第5屆第3會期第15次會議決議可知，有線廣播電視法第

10條第1項所規範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，而非系統經營者。

3.系爭附款違反不當連結禁止原則，且對原告而言無履行之期待可能性，應予撤銷：

原告為臺哥大多層次轉投資之公司，而臺哥大為上市公司，無法選擇或拒絕特定之人或單位於公開市場買賣該公司股票，原告係被動成為黨政軍間接投資之對象，事前難以知悉亦無從防止，且現行法規亦未賦予系統經營者任何足以否決或排除黨政軍投資之權利或有效措施，故能否排除黨政軍之投資，純繫於該等投資者之意願，實無法僅憑原告一己之力即達成使黨政軍退出媒體之行政目的，足見系爭附款對原告而言，非合理可行，無履行之期待可能性，縱認原告負有防免接受黨政軍投資之義務，亦應認該義務已消滅；且管制性不利處分與裁罰性不利處分本屬不同，被告以之作為審查申請換照時許可處分之附款，顯不符合行政程序法第94條規定所稱與處分目的具正當合理關聯，逕以限期改正黨政軍投資作為許可換照處分之附款，難謂妥適。

5.系爭附款違反明確性原則及比例原則：

(1)系爭附款僅命原告限期改正違反黨政軍條款之情事，卻未具體指明黨政軍持股情形，無從特定原告應改正違反黨政軍條款之範圍。又對原告而言改正違反黨政軍條款之情事，有事實上及法律上難以防止或排除之疑慮，被告所稱「原告可能因組織改組或法令修正而得以改正違反義務之狀態」云云，亦係繫諸於未來不確定情事之成就或發生，未指明具體可行之改正方式，課予原告難以履行之義務，自難符合明確性原則。

(2)原告嗣如得履行排除黨政軍投資之義務，被告可依有線廣播電視法第58條第2項規定，裁處原告罰鍰並限期改正，甚至廢止經營許可並註銷執照。被告逕於原處分附加系爭附款，難認被告已選擇對原告侵害最小之手段，有違比例原則下必要性原則之要求。

01 6.被告作成原處分附加系爭附款，有裁量濫用之情事：

02 被告明知如以行政處分裁罰原告並命限期改善受黨政軍間接
03 投資之情形，實屬違法處分，將被行政法院撤銷，而故意以
04 附加附款之方式規避使用裁罰性行政處分，此項裁量權之行
05 使，顯有逾越權限及權力濫用之情形。

06 7.另有線廣播電視法第10條第1項及第58條第2項規定，有牴觸
07 法律明確性之法治國原則、憲法第23條所定比例原則、期待
08 可能性原則等憲法上重要原則，侵害人民受憲法第11條、第
09 15條所保障之通訊傳播自由、財產權及營業自由之違憲疑
10 義，依法聲請釋憲及裁定停止訴訟程序。

11 (二)聲明：

12 1.先位聲明：原處分關於系爭附款部分撤銷。

13 2.備位聲明：(1)原處分撤銷。(2)被告應依原告109年6月29日申
14 請換發有線廣播電視系統經營者經營許可執照，作成無系爭
15 附款之許可換照之行政處分。

16 三、被告答辯及聲明：

17 (一)答辯要旨：

18 1.原告負有防止受黨政軍直接或間接投資之義務，且屬原告得
19 否經營有線廣播電視服務之消極資格：

20 參諸最高行政法院104年度判字第685號判決及本院108年度
21 訴字第1806號判決意旨，可知原告負有依有線廣播電視法第
22 10條第1項規定所衍生之防止黨政軍投資媒體之義務。又依
23 有線廣播電視法第12條第1項第5款規定，未違反黨政軍條款
24 為系統經營者之消極資格之一，如有違反黨政軍條款者，被
25 告應駁回申請經營有線廣播電視服務之申請案件。而有線廣
26 播電視法第10條第1項規定於文義上並未明定僅於申請經營
27 許可時始有適用，復自同法第58條第2項規定對於業已取得
28 經營許可者之裁罰以觀，顯見自申請經營有線廣播電視服務
29 時起，至經營期間內均不得違反該法第10條第1項之消極資
30 格相關規定，而負有履行有線廣播電視法第10條第1項所定
31 義務，非謂於申請經營許可時未違反，於取得經營許可執照

01 後即得恣意違反而不受該項規定之限制。是以系統經營者屆
02 期申請換照，性質上既為中央主管機關依其過往經營情形及
03 未來營運計畫等，審酌是否准予繼續經營有線廣播電視服
04 務，故被告於原告申請換照時，自得審查其是否符合有線廣
05 播電視法第10條第1項規定。

06 2.系爭附款係指明原告應就其違反黨政軍條款之現狀進行改
07 正，核無增加其他義務，原告得於其能力範圍內，選擇適當
08 之改正方式，而非無履行期待可能性，系爭附款亦未違反不
09 當連結禁止原則：

10 依最高行政法院108年度判字第294號判決意旨，系爭附款之
11 性質應屬「保留行政處分之廢止權」，且未增加原告其他義
12 務，核無違反不當連結禁止原則可言。又原告受黨政軍間接
13 投資，實係源於其股東臺固媒體係由上層股東大富媒體科技
14 股份有限公司（下稱大富媒體）100%持股之子公司，而大
15 富媒體又由上層股東臺哥大100%持有其股份，臺哥大則遭
16 政府機構間接持股。是以，因臺哥大為大富媒體100%持股
17 之唯一股東，而大富媒體又為臺固媒體100%持股之唯一股
18 東，原告應得藉由企業內部協調等手段，使臺固媒體或大富
19 媒體或臺哥大出售其等所持有之股份，以達成使原告不受黨
20 政軍間接投資之目的。況系爭附款所定改正期間長達3年，
21 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
22 選擇不同之改正措施以改正其違反義務之狀態，原告有履行
23 之期待可能性。另系爭附款係如未於期限內改正完成，
24 「得」依同法第123條第2款規定，廢止許可並註銷執照。是
25 否行使廢止權仍有裁量空間，被告亦會審酌原告事實上或法
26 律上之改正方式，並無違法。

27 3.系爭附款並未違反明確性原則：

28 原告受黨政軍間接投資乙情，為原告所明知，其自知悉應改
29 正違反黨政軍條款之範圍。又回復為未違反義務狀態之手
30 段，不限於法律上之手段，亦不以主管機關具體指明改善手
31 段為必要，原告得於其能力範圍內，選擇適當之改正方式，

01 以履行其義務，故原處分及系爭附款並無違反明確性原則可
02 言。

03 4.系爭附款並無裁量濫用之情事：

04 系爭附款係被告就原告所為經營許可執照屆期換發申請，為
05 防免黨政軍之介入，以附加附款方式所為之許可換照處分，
06 要求原告應於一定期限內改正其違反黨政軍條款之狀態，以
07 使原告履行其防免義務，與裁罰性行政處分，不應等同視
08 之。被告如對原已具系統經營者身分之原告貿然作成不予換
09 照之處分，恐對當地民眾視聽權益造成重大影響，故例外以
10 附加系爭附款之方式許可其換照，作為原告履行改正義務之
11 擔保。系爭附款並無逾越權限及濫用權力之情形云云。

12 5.原處分並非裁罰處分，本件訴訟所涉條文有線廣播電視法第
13 10條第1項規定，尚未經司法院大法官解釋認定違憲，仍屬
14 有效施行之法律，故被告依有效施行之法律作成原處分，自
15 屬合法。

16 (二)聲明：原告之訴駁回。

17 四、兩造之爭點：

18 (一)先位聲明部分是否合法？

19 (二)系爭附款是否違反期待可能性原則？

20 (三)原處分是否合法？

21 五、本院之判斷：

22 (一)如爭訟概要欄所載之事實，有原處分（本院卷第41頁至44
23 頁）、被告109年12月23日第943次委員會議紀錄（原處分卷
24 第365頁至366頁）、原告換照申請書暨相關資料（原處分卷
25 第1頁至360頁）在卷可稽，復為兩造所不爭執，堪信屬實。

26 (二)應適用的法律及法理說明：

27 1.按有線廣播電視法第1條規定：「為促進有線廣播電視事業
28 之健全發展，保障公眾視聽之權益，增進公共利益與福祉，
29 維護視聽多元化，特制定本法。」第5條規定：「經營有線
30 廣播電視服務者，應經中央主管機關許可，並取得經營許可
31 執照，始得營業。」第10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、間接投資系統經營者。(第2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項所定情形者，應自本法修正施行之日起2年內改正。」第12條第1項第5款、第3項規定：「(第1項)申請經營有線廣播電視服務之案件有下列情形之一者，中央主管機關應駁回其申請：……五、違反第10條第1項……(第3項)申請案件之審查，除依第11條第5項及前2項規定者外，其審查項目及審查基準之辦法，由中央主管機關定之。」第21條第1項及第3項規定：「(第1項)系統經營者之經營許可執照有效期間為9年。……本法104年12月18日修正條文施行之日仍為有效之營運許可，其有效期間為自原核發日起算12年。」第31條第1項、第2項、第6項規定：「(第1項)系統經營者於經營許可執照有效期間屆滿後，其欲繼續經營者，應於期間屆滿前1年起半年內，向中央主管機關申請換發。(第2項)中央主管機關審查系統經營者申請換發經營許可執照時，應審酌下列事項：□營運計畫執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形。□未來之營運計畫。□財務狀況。□營運是否符合經營地區民眾利益及需求。□系統經營者之獎懲紀錄及其他影響營運之事項。(第3項)前項審查結果，中央主管機關認該系統經營者營運不善或未來之營運計畫有改善之必要時，應以書面通知其限期改善。……(第6項)第2項之審查項目及審查基準之辦法，由中央主管機關定之。」第58條第2項規定：「系統經營者違反第10條第1項至第3項規定，處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，或廢止其經營許可並註銷其執照。」可知有線廣播電視法所規定之有線廣播電視事業，於申請許可營運後，在法定期限(9年或12年)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。另依有線廣

播電視法第31條第6項授權訂定之換照審查辦法第4條規定：
「中央主管機關審查系統經營者申請換發經營許可執照，應
依有線廣播電視系統經營者申請換發經營許可執照審查表
（如附件）之審查項目及審查基準進行審查。申請表或有關
文件之內容有疑義者，得限期命系統經營者提出說明，並得
列入未來之營運計畫。前項審查項目，包括下列事項：□訂
戶服務。□經營規劃。□頻道與節目規劃……□廣告企劃。□
收費標準及計算方式。□財務狀況及預測。□工程技術及數
位化發展計畫。□營運是否符合經營地區民眾利益及需求。
□獎懲紀錄及其他影響營運之事項。□前次營運計畫評鑑結
果及評鑑後之改正情形。」固然於有線廣播電視法第31條第
2項及換照審查辦法第4條並未明文列舉在裁量是否許可換照
時，應審查系統經營者有無違反黨政軍條款之情形，惟有線
廣播電視法第12條第1項第5款既已明定違反同法第10條第1
項之黨政軍條款時，應駁回經營執照之申請，且同法第58條
第2項亦明定系統經營者違反前開條款時，主管機關得為處
以罰鍰、限期改正、按次處罰或廢止其經營許可並註銷其執
照，可見不得違反同法第10條第1項規定，為系統經營者於
執照期間均應始終遵守之不作為義務，從而，為貫徹立法意
旨，主管機關於審查換照與否時，自得本前開意旨，於合法
性及合目的性裁量時，審查系統經營者是否有違反同法第10
條第1項黨政軍條款之消極要件。故原告主張系爭換照申
請，被告毋庸審查違反同法第10條第1項之情事云云，尚非
有據。

2. 又有線廣播電視法第10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
之有線廣播電視法）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
制電視廣播媒體等之不合理現象；又本件所涉有線廣播電視

01 法第10條第1項規定，於92年12月24日增訂並經總統公布施行
02 行(原列為第19條第4項)，觀其文義，係指「政府、政黨、
03 其捐助成立之財團法人及其受託人」不得直接、間接持有有
04 線廣播電視事業股份，核其立法意旨，乃在使黨政軍勢力徹
05 底退出媒體，以維護新聞自由與民主健全發展，不以任何形
06 式介入有線廣播電視系統之經營。據此可知當時所欲達成的
07 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
08 黨政軍介入媒體經營，若發生違反情事，於有線廣播電視法
09 所規範之系統經營者，主管機關尚得依同法第58條第2項規
10 定處以罰鍰、限期改正、按次處罰或廢止其經營許可並註銷
11 其執照。然而所謂禁止政府、政黨、其捐助成立之財團法人
12 及其受託人直接或間接投資系統經營者，有時前開黨政軍持
13 有系統經營者股份的本意不是在控制媒體或介入經營，可能
14 僅在投資理財、確保公法債務，原因不一而足，且常常係在
15 股票集中交易市場購買非系統經營者之上市公司股票，惟該
16 股票上市公司直接或間接持有系統經營者股票，致前開黨政
17 軍間接持有系統經營者股份；對於系統經營者而言，其係受
18 投資者，更是常常在不知情、無可控制、無力防免之情形
19 下，受政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人直接
20 或間接投資，可掌控能力比主動參與投資所謂的黨政軍更
21 低，若因此即認系統經營者違反黨政軍條款，面臨被處罰甚
22 至廢止執照之結果，不合理之處至為明顯。故而，系統經營
23 者在前開情況下受政府及其捐助財團法人投資，不屬該條項
24 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
25 經營行為的射程範圍，強加禁止或改正亦不符合立法目的，
26 是屬於無效的管制措施，更無法合理期待系統經營者能夠加
27 以遵從，該條項顯已形成隱藏的法律漏洞，必須透過適當之
28 法律解釋加以填補，因此，基於「非相類似的，應為不同的
29 處理」法理，應以目的性限縮的解釋方法，將該等案型予以
30 剔除。換言之，主管機關在審認系統經營者是否違反該條項
31 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，甚至廢照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系統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，是否已對系統經營者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系統經營者者，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：□期限。□條件。□負擔。□保留行政處分之廢止權。□保留負擔之事後附加或變更。」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

01 的具有正當合理之關聯。」可知附款應與行政處分之目的具
02 有正當合理之關聯外，亦不能出於錯誤或不完整之事實認
03 定，且不得有逾越權限及濫用權力情形（行政訴訟法第201
04 條參照），自應受一般法律原則之拘束，其若涉及裁量瑕疵
05 或裁量怠惰，仍屬違法。尤其，附款中之保留廢止權，附有
06 在特定前提下或在原處分機關所選定之時間，得予廢止之表
07 示，對當事人信賴行政處分之效力影響匪淺，故行政機關以
08 之為附款，更應嚴守行使裁量權限之義務。

09 (三)經查，原告原領有系統經營者之經營許可執照，執照期間為
10 98年1月1日起至109年12月31日，於109年6月29日檢具申請
11 書件向被告為系爭換照申請，有原告換照申請書暨相關資料
12 （原處分卷第1頁至360頁）在卷可稽。經被告109年12月23
13 日第943次委員會議（第四案）審認依原告所送資料進行初
14 步審查，決議以附加系爭附款許可換發許可執照，系爭附款
15 為：「……（二）保留廢止權事項：貴公司應自核准換照之
16 日起3年內改正違反黨政軍條款情事」，有原處分（本院卷
17 第41頁至第44頁）、被告109年12月23日第943次委員會議紀
18 錄（原處分卷第365頁至366頁）可參，被告依上述有線廣播
19 電視法第31條第1項、第2項及換照審查辦法相關規定所為之
20 換照許可處分，屬於裁量處分性質，則依首揭規定及說明，
21 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
22 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
23 款。

24 (四)惟查：

25 1.本件原告申請換發系爭執照，固未據被告於原處分中指明原
26 告違反黨政軍條款之具體情事，惟被告於原告申請換照審查
27 期間之109年10月14日及109年11月2日，曾為行政調查原告
28 之上層股東是否違反黨政軍條款，分別請臺哥大提供原告公
29 司股權結構圖及政府機構持股明細，有臺哥大109年10月14
30 日電子郵件及所附「鴻海間接持股結構圖」（本院卷第30
31 5、306頁）、109年11月2日電子郵件及所附「TWM政府機構

01 持股明細」(本院卷第307、308頁)可參，並據被告陳稱原
02 告之屆期換照申請，本應以其違反有線廣播電視法第10條第
03 1項，由被告逕依有線廣播電視法第12條第1項第5款予以駁
04 回；惟被告如對原已具系統經營者身分之原告屆期換照申
05 請，貿然作成不予換照之處分，恐對當地民眾視聽權益造成
06 重大影響，故例外以附加系爭附款之方式許可其換照，作為
07 原告履行改正義務之擔保等語(見本院卷第719、720頁)，
08 可知被告審查後認原告之現狀，已違反有線廣播電視法第10
09 條第1項規定，本可不許可申請，考量其他因素寬認可符換
10 照標準，因而作成准予換照之原處分，故而以原處分附加
11 「……(二)保留廢止權事項：貴公司應自核准換照之日起3
12 年內改正黨政軍條款情事」之系爭附款。換言之，被告係於
13 作成許可換照，同時要求原告改正違反黨政軍條款情事，則
14 系爭附款核屬被告於作成准予申請之授益處分的同時，另課
15 予原告改正違法事項之一定作為義務，並保留原處分之廢止
16 權。保留廢止權之附款，使授益處分附有在特定前提下或在
17 作成行政處分機關所選定之任何時間，得以廢止之意思表
18 示，故與授益行政處分間有強烈之依存關係，不具獨立之規
19 制力。且就本件而言，系爭附款之內容，被告係基於作為換
20 照審查之法定要件，原告必須改正目前違反黨政軍條款情
21 事，如果不改正隨時可能因要件不符而遭廢止許可並註銷執
22 照，可見是否符合有線廣播電視法10條第1項之規範要求，
23 為是否准予換照之審查要件之一，核應認系爭附款(改正黨
24 政軍投資情形)與原處分(是否換照許可)間具有密切不可
25 分之關係，不具有獨立性。若系爭附款因違法而應單獨撤銷
26 時，將影響被告前開明載的原裁量結果而另作其他之決定，
27 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
28 訴訟方屬正確之訴訟類型。從而，原告主張系爭附款具有獨
29 立性，先位聲明採撤銷訴訟，應屬擇用訴訟類型錯誤，為不
30 合法，自非可採，以下則就原告所提課予義務訴訟之備位聲
31 明續為審酌。

01 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
02 務，如未於期限內改正完成，被告以保留廢止權之系爭附
03 款，而為准予換發許可執照，核有認事用法之違法，且課予
04 原告限期改正之系爭附款，於客觀上無履行之期待可能性，
05 理由如下：

06 (1)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
07 範圍，此有司法院釋字第575號解釋意旨可以參照。所謂期
08 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
09 所規制時，須以有期待可能為前提，換言之，期待可能性乃
10 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
11 務者，依客觀情事並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法
12 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
13 或歸於消滅，否則不啻於無法期待人民履行義務之情況下，
14 強令人民負擔義務，已侵害人民權利或法律上利益。

15 (2)經查，原告是否有由政府、政黨、其捐助成立之財團法人及
16 其受託人持有原告公司股票情事，經被告行政調查結果，原
17 告受黨政軍間接投資，實係源於其股東臺固媒體係由上層股
18 大富媒體100%持股之子公司，而大富媒體又由上層股東臺
19 哥大100%持有其股份，臺哥大則遭政府機構間接持股，有
20 臺哥大109年10月14日電子郵件及鴻海間接持股結構圖（本
21 院卷第305頁至第306頁）、臺哥大109年11月2日電子郵件及
22 TWM政府機構持股明細（本院卷第307頁至第308頁）可參，
23 觀諸前開持股明細於基準日109年7月25日持有臺哥大股份之
24 政府機構計有：由中華郵政股份有限公司（下稱中華郵政）持
25 有比例1.49%、臺灣銀行股份有限公司公教保險部持有比例
26 0.53%、公務人員退休撫恤基金管理委員會持有比例0.8
27 1%、舊制勞工退休基金0.78%、新制勞工退休基金1.1
28 3%、勞工保險基金1.01%、國民年金保險基金0.64%，合
29 計6.38%（本院卷第308頁），因此，本件確有政府機構持
30 有原告法人股東臺哥大股票而間接投資原告之情事。惟查，
31 中華郵政是交通部為提供郵政服務所設立之國營機構，並本

01 企業化經營原則，提供普遍、公平、合理郵政服務，促進郵
02 政事業健全發展，增益全體國民福祉為目的而設，有郵政法
03 第3條及依其授權所訂之中華郵政設置條例第1條、第2條規
04 定意旨可參；又勞工退休基金多數為雇主按月提撥之勞工退
05 休準備金匯集而來，另有基金運用之收益、收繳之滯納金及
06 其他收入，其基金管理、經營及運用業務由勞動部勞動基金
07 運用局辦理；並得委託金融機構辦理，有勞動基準法第56條
08 第3項、勞工退休金條例第33、33條規定意旨可參；另國民
09 年金保險基金是國家為確保未能於相關社會保險獲得適足保
10 障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，
11 並謀其遺屬生活之安定所設立之制度，其保險基金之來源為
12 設立時中央政府一次撥入之款項、保險費收入、中央主管機
13 關依法負擔及中央政府責任準備款項、利息及罰鍰收入、基
14 金孳息及運用之收益及其他收入，其收支管理，由衛生福利
15 部委託勞動部勞工保險局辦理；其運用管理，由衛生福利部
16 委託勞動部勞動基金運用局辦理；必要時，經衛生福利部同
17 意後，得將部分運用事項委託金融機構辦理。另就該基金之
18 管理、運用，依國民年金法第48條第1項之授權，則訂定有
19 國民年金保險基金管理運用及監督辦法相關規定執行之，有
20 國民年金法第1條第3條第1項、第45條、第48條第1、2項及
21 前開辦法第2條規定可參，衡情中華郵政及前揭基金投資臺
22 哥大，均單純係基於理財之目的，而於股票集中交易市場買
23 受公開發行股票之臺哥大股票，本意顯然不在控制或介入原
24 告經營，非屬有線廣播電視法第10條第1項所要規範之目的
25 及射程範圍，依照上開之說明，即應依目的性限縮解釋，認
26 定此種投資行為，並未違反前開規定，本件被告不問原告受
27 黨政軍投資情節，一律認定原告前開受政府成立國營事業及
28 基於公益目的成立之基金投資情形為違反有線廣播電視法第
29 10條第1項規定，已有違誤。

30 (3)又查，原告既係被動受國營事業基於投資及基於公益目的成
31 立之基金購入臺哥大股份及其作為原告多層股東購入原告公

司股份所致，其對國營事業及各該基金之各該投資行為，即對於前開國營事業及政府基金間接持有其股票之行為，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，已違反有線廣播電視法第10條第1項所定黨政軍條款之事實，尚有違誤，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、宣示原告應遵法令規定，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。惟按附款所附加之內容，如重複法律原已明白規定的義務，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，且此並非所稱之附款。惟行政機關所附加之附款，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，被告雖無於原處分明載原告有違反有線廣播電視法第10條第1項規定具體情事，而本院雖亦認為，原告如有受黨政軍投資，並致使因產生實質控制進而遭黨政軍操縱、介入媒體經營之情事，被告大可为否准許可執照申請、換發、裁罰、限期改正、於許可時附加附款，甚至廢止許可處分並註銷執照等行政作為，貫徹立法目的，殆無可疑。惟本件被告認定原告有違反黨政軍條款之事實，係以原告股東臺固媒體係由上層股大富媒體100%持股之子公司，而大富媒體又由上層股東臺哥大100%持有其股份，臺哥大則遭中華郵政、臺灣銀行公教保險部、基於公益目的所設立之上開基金等政府機構間接持股合計6.38%為據，則被告據以限期改正之作為義務作為保留廢止權之系爭附款之違法基礎事實之認定，及該違法情事將致發生同法第

58條第2項受裁罰，此一具有確認違法之原處分內容，已侵害原告之權利及法律上利益。此外，原處分附加的系爭附款是保留廢止權，含有被告就原處分得隨時終止其效力，對原告而言，其信賴原處分(許可換照)之效力影響經營至大，可見系爭附款非單純在提醒原告注意法律之宣示，具有規制性，難謂無增加原告其他作為義務，核與最高行政法院108年度判字第294號判決訟爭之保留廢止權附款內容為「繳回頻道之財產損失不得請求補償」為法理當然，故不具規制性之情形，並不相同，不能比附援引，故被告所辯，不足採信。

4.被告又辯稱：原告可以透過企業內容協調手段、組織改組、法令修改等在能力範圍內加以改正云云，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，以系爭附款課予原告限制改正完成之義務，原告對上層之臺固媒體、大富媒體、臺哥大或許可謂互有實質控制及影響力，前開3家公司當然也可透過出售其持有原告公司股份而短暫解套，然而，此項要求非但為法律所未規定之制度，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。又被告所為之系爭附款，除確認原告此一受黨政軍間接投資為違法外，亦申明對於此一隨時處於違法之狀態，原告應隨時負有排除受黨政軍投資之作為義務，否則被告亦隨時可以祭出管制措施，對此懸乎無從預測未來他人之投資狀況，原告可能因懾於系爭附款之效果，花費重大成本進行無實益之改正，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。至被告所稱原

告只要在能力範圍內進行改正即可，裁量判準亦不明確，其執行結果可能即為被告行政不作為，甚至造成廣電媒體違反黨政軍條款情事發生。

5. 至於被告引用本院104年度訴字第234號(上訴審最高行政法院104年度判字第685號判決)，及本院108年度訴字第1806號判決意旨，進而主張系爭附款並不違法一節。惟查，本院亦認原告作為系統經營者，仍負有依有線廣播電視法第10條第1項規定之防止黨政軍投資媒體之義務，亦不否認如確有違反前揭規定得據以否准換照申請案，本院只是認為本件尚難認原告已有黨政軍投資媒體之違法情事，且被告未依目的性限縮解釋，考量原告排除被告所指之違法情事，並無履行期待可能性，已如前述。而觀諸被告所引本院104年度訴字第234號判決，該案係原告申請換發經營許可證時，被告認定臺北市政府持有富邦金控14.07%股份，而間接投資原告之情事，經法院事實認定結果認為原告並非難以期待其履行排除政府投資之作為義務；另本院108年度訴字第1806號判決，該案則係臺灣藝術電視臺持有衛星廣播電視事業執照（臺灣藝術臺），經被告查得原告董事悟覺妙天擔任國會政黨聯盟負責人，持有臺灣藝術臺股數7成計2,100萬股，涉有違反衛星廣播電視法第5條第4項、第5項規定之情事而遭裁罰及限期命改正，經法院認定被告裁處並無違誤，兩案均涉及是否違反黨政軍條款之具體事實認定，尚與本件不同，不足為有利於被告之認定。

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109年6月29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，原告請求判令被告應作成
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。至於本院對於本件所適用之法律，認無牴觸憲法，自
無裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋之必要，併予敘明。
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。
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 12 月 30 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

- 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
(一)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。

01

	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。
(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 110 年 12 月 30 日

03

書記官 蕭純純