臺北高等行政法院判決

110年度訴字第889號
111年7月14日辯論終結

原　　告　中國電視事業股份有限公司
代　表　人　胡雪珠（董事長）
訴訟代理人　李建慶律師
　　陳少璿律師
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　王彥迪律師

上列當事人間廣播電視法事件，原告不服被告中華民國110年6月1日通傳內容字第10900300100號裁處書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告經營的中視新聞臺於民國109年4月21日20時至21時播出「2020庶民大頭家」節目（下稱系爭節目），由哈遠儀主持，並邀請來賓黃敬平、柯志恩、王世堅及李永萍參與討論。被告認系爭節目於討論磐石艦防疫缺失致有嚴重特殊傳染性肺炎（下稱新冠肺炎）確診案例時，多次出現用「發病」、「生病」相關詞語，亦未明確說明非指涉新冠肺炎確診者或出現相關症狀，致有影響觀眾認知並引起公眾恐慌的效果，而有妨害公共秩序或善良風俗，違反廣播電視法第21條第3款規定，於是依同法第43條第1項第2款規定及「國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件裁量基準」（下稱系爭裁量基準）規定，以原告違法等級為「嚴重」等級，且2年內未曾因相同違法事證遭裁處，以110年6月1日通傳內容字第10900300100號裁處書處原告新臺幣

（下同）50萬元罰鍰（下稱原處分）。原告不服，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠被告110年1月14日110年第1次廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱諮詢會議）的組成違法：

1.國家通訊傳播委員會廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點（下稱諮詢會議設置要點）第3點規定諮詢委員應含專家學者19至23人、公民團體代表15至19人、內容製播實務工作者5至9人。惟被告提供名單只有學者專家21人、公民團體代表14人及節目實務工作者9人，違反上述第3點規定。該規定既區分諮詢委員所應具備的身分背景及應有人數，即表示名單上委員是以單一身分列入名單，非如被告主張可兼具多重身分，否則即違反諮詢會議設置要點第1點規定擴大公民參與及廣納社會多元觀點的意旨。

2.諮詢會議設置要點第3點規定諮詢委員任一性別代表不得少於3分之1，目的在保障性別平等，避免歧視。依體系解釋，被告主任委員依諮詢會議設置要點第7點規定遴選至少19人與會時，不僅遴選的委員任一性別代表不得少於3分之1，出席的委員也應符合任一性別代表不得少於3分之1，方符規範意旨。被告主任委員於本件遴選25人中，僅4名男性，餘21名均為女性，最終出席會議的15名委員，亦僅有4名男性及11名女性，顯然違反上述規範意旨。

3.被告雖主張：諮詢會議的意見僅供被告參考，不具拘束力等等。惟這不表示諮詢會議的組成沒有合法性問題，況原處分認定原告違反公共秩序的理由是直接援引諮詢會議的意見，從被告110年3月31日第957次委員會議紀錄中完全看不出被告委員有對系爭節目進行實質討論，可證諮詢會議組成的合法性，直接關乎原處分是否違法，被告主張應不可採。

㈡系爭節目未違反廣播電視法第21條第3款規定：

1.被告認定系爭節目妨害公共秩序或善良風俗。所謂妨害公共秩序或善良風俗固為不確定法律概念，但無涉專業判斷，行

政法院可按自身專業為完全審查，無判斷餘地可言。又原處分涉及原告的言論自由及新聞自由，因此系爭節目究竟有無妨害公共秩序或善良風俗應從嚴審查。如被告可輕易以系爭節目中的部分用字遣詞違反公共秩序或善良風俗為由裁罰原告，將使原告製播新聞動輒得咎。

2.被告認定系爭節目有妨害公共秩序或善良風俗的情形，卻未明確指出究竟是違反公共秩序，或是違反善良風俗，是違反何一公共秩序或善良風俗。原處分記載系爭節目引發民眾恐慌等等，但無任何證據，例如是否有民眾質疑或檢舉系爭節目內容不實等。被告僅依諮詢委員片面、主觀的感受，就認為系爭節目客觀上已經引起民眾恐慌，顯有違誤。

3.系爭節目探討磐石艦事件，該事件背景為我國海軍敦睦遠航訓練支隊於109年3月5日啟航，同月12日至15日停靠帛琉共和國參訪，同年4月9日返國，14日下船因1名軍人身體不適，於休假期間自行就醫確診感染新冠肺炎，使整起群聚感染事件被發現。由於官兵下船休假後未進行相關管制，導致官兵足跡遍布全臺，引發疫情危機，且國防部對事前艦上求診官兵人數說詞前後矛盾。系爭節目基於媒體監督職責，就國防部防疫作為表達懇切、善意的評論，以謀求民眾利益。依國防部109年4月20日新聞稿內容，磐石艦確曾有148人「就診」，時值磐石艦爆發群聚感染之際，自然使人聯想該148人即使不是感染新冠肺炎，也是出現某種病徵才會就診，故系爭節目使用148人「發病」一詞，與國防部發布新聞稿內容並無懸殊差異。系爭節目內容僅提及「148人發病」，而非「148人確診」，且系爭節目使用標題「磐石艦群聚感染增至27人！恐還有驚人未爆彈？！」已明確區分「148人發病」及「27人確診」的差異。正因國防部新聞稿提及148人就診，系爭節目才合理推論有148人發病，節目內容緊扣磐石艦事件討論，應無法得出系爭節目使用「148人發病」會誤導大眾理解成「148人確診」，進而引起社會恐慌的情形。

㈢聲明：原處分撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠被告110年1月14日諮詢會議的組成並無違法：

1.被告考量諮詢會議時間洽邀不易，為兼顧行政效率，並使出席的諮詢委員具備多元性，達到法定開會門檻，故先由被告主任委員自名單圈選25位，已超過諮詢會議設置要點第7點規定的19位諮詢委員人數，再由被告承辦人以電子郵件通知委員就可開會的日期回報出席意願，並告知會議出席人員至多19位，依委員回復時間順序排定，於諮詢委員回復可出席人數超過諮詢會議設置要點第7點規定遴選委員2分之1（即10人以上）時，即訂為開會日期，並製發開會通知。110年1月14日諮詢會議實際出席的諮詢委員人數為15人，已超過諮詢會議設置要點第7點第2項規定，並無違誤。

2.第9屆諮詢委員名單因部分委員轉任公職，或身分資格改變，造成「公民團體」代表自原17人變為14人，惟諮詢委員的身分及背景並非單一，通常兼有學者專家、公民團體代表、實務工作者的多重身分，因此諮詢委員有流動使用的情形，惟專業性並未減損。

3.諮詢會議僅在協助被告作成妥適決定，且被告委員本具備傳播、法律等專業背景，亦有業務主管單位整備受處分人的證據資料，不受諮詢會議所為「處理建議」的拘束。被告委員會議在保留充分完整審議權、獨立行使職權下，諮詢會議難謂為被告委員會議審議並作成行政處分所必要的程序或合法性前提。

4.諮詢會議設置要點第3點規定是規範全體諮詢委員資料庫的組成，要求任一性別代表不得少於3分之1，並無就歷次諮詢會議要求任一性別代表不得少於3分之1的規範。又每次諮詢會議的諮詢委員並非固定，均為被告主任委員依諮詢會議設置要點第7點規定視議案需要遴選。如每次會議召開，受遴選與出席諮詢委員的任一性別皆不得少於3分之1，若非導致開會日期一再延宕，亦與「視議案需要」規定精神扞格。

㈡系爭節目違反廣播電視法第21條第3款規定：

1.系爭節目如原處分事實欄所載行為，於時值新冠肺炎可能在臺灣傳播之際，討論磐石艦防疫缺失的公共議題時，多次使用「發病」、「生病」相關用語，亦未明確說明非指涉新冠肺炎確診者或出現相關確診症狀，顯有刻意使用聳動性表達文字，且使用文字意涵與客觀事實情況有落差，致影響觀眾認知，誤認出現新冠肺炎症狀確診人數增加，並引起公眾恐慌及影響防疫秩序，已有妨害公共秩序或善良風俗的情形。又系爭節目已產生妨害公共秩序的效果，即已構成廣播電視法第21條第3款違章，無須實際探究所生實害結果為何。

2.被告110年1月14日諮詢會議出席的15位委員中有10位認為系爭節目違反廣播電視法第21條第3款規定，經提請被告110年3月31日第957次委員會議決議，認有違反公序良俗情形，決議應依廣播電視法第43條第1項第2款規定裁處罰鍰，適法有據，尚非原告主張：僅以幾位諮詢委員的片面主觀感受，就認為客觀上有引起民眾恐慌的事實等等。節目內容是否構成「妨害公共秩序」此一不確定抽象概念，涉及媒體傳播領域的專業判斷，具有不可替代性、高度專業性及法律授權的專屬性，且被告委員會的組成是經由行政院院長提名經立法院同意後任命，具高度正當性，故應尊重被告所為處分的判斷餘地。

㈢聲明：原告之訴駁回。

四、前開事實概要欄所載事實，為兩造所不爭執，且有被告第957次委員會議紀錄（本院卷第79-82頁）、被告110年1月14日諮詢會議會議紀錄（本院卷第75-78頁）、被告行政處分統計表（原處分卷1第5頁）及原處分（本院卷第59-65頁）等在卷可證，足以認定為真實。

五、爭點：

㈠被告110年1月14日諮詢會議的組成是否適法？

㈡系爭節目是否違反廣播電視法第21條第3款規定？

六、本院的判斷：

㈠被告110年1月14日諮詢會議的組成違反諮詢會議設置要點第7點規定：

1.憲法第11條所保障的言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論的自由。通訊傳播媒體是形成公共意見的媒介與平台，在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力的國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨的公共功能。鑑於媒體此項功能，憲法所保障通訊傳播自由的意義，即非僅止於消極防止國家公權力的侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範的設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體的平台表達與散布，形成公共討論的自由領域（司法院釋字第613號解釋理由書參照）。為確保新聞媒體能提供具新聞價值的多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，辦理通訊傳播管理事項，並依法獨立行使職權的被告，自亦得斟酌言論所蘊含多元理解、隨社會變遷的特性，基於促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化等目的（通訊傳播基本法第1條規定參照），在行政組織及程序上設計社會參與的機制，避免公權力機關片面解讀、管制言論內容，減損憲法保障言論自由的意義。

2.基於以上說明，被告為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，於96年1月26日訂定諮詢會議設置要點，其現行第2點規定：「諮詢會議，依廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法及本會主管之相關法令規定，就下列事項提出諮詢意見：㈠無線廣播電視之節目、廣告。㈡有線廣播電視之節目、廣告。㈢衛星廣播電視之節目、廣告。㈣其他依本會交付諮詢事項。」第3點規定：「諮詢會議置諮詢委員39至51人，諮詢委員由下列會外人員組成，其中任一性別代表不得

少於3分之1：㈠專家學者19至23人。㈡公民團體代表15至19人。㈢內容製播實務工作者5至9人。」第4點規定：「（第1項）諮詢委員由本會主任委員遴聘之，任期2年，期滿得續聘之。（第2項）任期內出缺時，得補行遴聘之，其任期至原任期屆滿之日為止。」第5點規定：「（第1項）諮詢會議召集人，由本會主任委員指定本會代表1人擔任，召集並主持諮詢委員會議，但不參與議案建議處理方式勾選及簽註意見。（第2項）召集人未能出席時，由召集人指定本會代表1人代理之。」第7點規定：「（第1項）諮詢會議委員由本會主任委員視議案需要，自第3點諮詢委員名單中遴選19人與會。（第2項）前項遴選之委員至少有2分之1出席，始得開會。」第8點規定：「諮詢會議因討論議案之必要，得依職權通知案件之當事人或其他利害關係人陳述意見或提出陳述書。必要時，得邀請相關機關或團體代表、專家學者列席諮詢或提供書面意見。」第9點規定：「（第1項）出席委員應就當次議案提出書面審查意見，並就涉嫌違法議案，勾選下列建議處理方式並簽註意見：㈠應予核處，並加註違規情節輕重。㈡發函改進。㈢不予處理。（第2項）有關諮詢會議之議案審查、討論、諮詢意見彙整及建議方式之處理原則，另訂要點規定。」

3.依上述第9點第2項規定，被告於98年9月29日訂有「廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則」（下稱諮詢會議作業原則），其現行第1點規定：「廣播電視節目廣告諮詢會議（以下簡稱諮詢會議）處理建議作業原則，除法令另有規定外，依本原則辦理。」第2點規定：「涉有違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節之節目或廣告內容處理，先提請諮詢會議討論並作成處理建議後，再提請本會委員會議審議。」第3點規定：「諮詢會議開會前，本會幕僚單位應先就案件違法事實與法律構成要件之涵攝作分析整理；諮詢會議可參考幕僚單位之分析意見，協助審酌及確認個案事實與法規範構成要件是否相符及其可能造成之影

響，以作成處理建議，其餘涉及行政裁罰之裁量等，仍由本會委員會議依職權為之。」第4點規定：「本會就諮詢會議所提處理建議作業原則如下：㈠獲過半數出席諮詢委員共識之處理建議，依其建議提請本會委員會議審議。㈡未獲過半數出席諮詢委員共識之意見，其處理建議『予以核處』加上『發函改進』意見之人數，合計多於『不予處理』者，以『發函改進』處理建議提請本會委員會議審議。㈢出席諮詢委員提供之處理建議，因票數相同致無法依前述原則作成處理建議時，會議主持人得對該議案重新討論。本款所稱票數相同情形指：1.『予以核處』加上『發函改進』與『不予處理』處理建議票數相同。2.『予以核處』之違法情節處理建議票數相同。㈣未獲過半數出席諮詢委員共識且無第2款之情形，或經重新討論票數仍然相同時，得依會議主持人意見，擬訂處理建議提請本會委員會議審議。」

4.依上述諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則規定可知，被告處理涉及違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節的節目或廣告內容時，應先由被告主任委員自39至51人的諮詢委員名單中遴選19人組成諮詢會議，並指定被告代表1人召集並主持諮詢會議，經19名委員至少有2分之1（即10人）出席開會、參考被告幕僚單位就案件違法事實與法律構成要件之涵攝的分析整理及討論後，作成應予核處、發函改進或不予處理的處理建議，再提請被告委員會議審議。諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則屬於被告依行政程序法第159條規定就機關內部組織及業務處理方式所訂頒的行政規則，雖然是非直接對外發生法規範效力的一般、抽象性規範，然諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則已以法規形式公示於外，並明確規範召集諮詢會議的時機、組成諮詢會議的方式、召開會議的法定門檻、作成處理建議的審議方法及表決門檻等，自96年1月26日及98年9月29日分別訂定以來，經由被告長期適用，建立起規律的行政實務，如無合理理由，自不得對相同事件為不同於該行政實務的處理，從

而產生行政自我拘束的效果。又被告之所以訂定諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則，是為擴大公民參與及廣納社會多元觀點的目的所為，具有經由特定程序及組織保障憲法言論自由的意義，故不僅具有程序法上的意義，也具有保障實體權利的功能，自應有行政自我拘束原則及平等原則的適用。因此，如被告就特定涉及違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節的節目或廣告內容，以悖於諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則的規範內容為處置，未維持其長期遵循的行政實務，又未能合理說明其背離的理由，即屬無正當理由為差別待遇，違反平等原則，所為的行政行為即屬違法（最高行政法院110年度上字第735號判決意旨參照）。

5.諮詢會議設置要點第10點規定：「諮詢會議之意見，得供本會委員會議審議之參考。」諮詢會議作業原則第5點規定：「本會委員會議之決議與諮詢會議處理建議不同時，得將該決議內容提供諮詢會議討論案件參考。」據此，諮詢會議的意見僅供被告委員會議審議時參考，並無拘束力。但這不表示諮詢會議的召開與否及諮詢會議的組成可任由被告為行政上的便利而省略或變更，否則被告即無訂定上開規範的必要，且不附理由地背離其自訂的規範，亦有恣意之嫌。又諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則並未明確規定被告於處理涉及違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節的節目或廣告內容時，可裁量不召開諮詢會議或以便宜方式組成諮詢會議的文字。再者，被告委員會議的會議紀錄通常僅有決議後的結論，而無委員討論及表決的記載（例如本院卷第79頁以下、第179頁以下），行政法院對於被告認定違反廣播電視法第21條規定的理由，僅能從載有諮詢會議各出席委員意見的諮詢會議會議紀錄（例如本院卷第75頁以下）予以審查。被告一方面主張其決定具有判斷餘地，卻無被告委員會議詳細的討論及表決紀錄可供審查，無從查知其形成判斷的理由；另方面又主張其諮詢會議的意見僅供被

告委員會議參考，沒有嚴格踐行諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則有關規定的必要等等，自非合理，亦非落實憲法保障言論自由之道。因此，本院仍應就對被告委員會議形成違反廣播電視法第21條規定之判斷，具有重要意義之諮詢會議的組成及意見予以審查。

6.被告表示：其110年1月14日諮詢會議是由被告主任委員自諮詢會議設置要點第3點規定的44人名單中圈選25人（本院卷第129-130頁、原處分卷2第1-2頁），由承辦人員以電子郵件通知該25人勾選可開會的時間（暫定1月7日、1月11日及1月14日），並告知出席會議的委員至多為19人，且將依委員回覆時間順序排定（本院卷第131-132頁、原處分卷2第3-4頁），經蒐集、統計諮詢委員回覆情形後，因有15位諮詢委員回覆可出席109年1月14日的諮詢會議（本院卷第135頁、原處分卷2第5頁），已超過諮詢會議設置要點第7點第2項規定遴選委員2分之1（即10人）以上，故僅對該15名委員發開會通知單（原處分卷2第7頁），其110年1月14日諮詢會議的組成及召開並無違反諮詢會議設置要點第7點規定等等。然而，諮詢會議設置要點第7點規定，被告主任委員應視議案需要，自諮詢會議設置要點第3點規定名單中遴選19名委員參與諮詢會議，且該19名委員至少有2分之1出席，始得開會，文義上並無授權被告主任委員得自行裁量決定遴選委員人數的意思，被告即應自我拘束，遵照辦理。惟被告主任委員於本件是從諮詢會議設置要點第3點規定名單中勾選25人，經承辦人連繫後，再依該25人回覆出席諮詢會議的時間先後，排出順序，以此篩選出有資格出席諮詢會議的委員（即先行回覆出席的19人），並僅對該等回覆出席的委員寄發開會通知。此一便宜作法，固有追求行政效率，避免諮詢會議難以召開的目的，然將諮詢會議的組成取決於超額勾選之委員隨機且不確定的回覆順序，已與諮詢會議設置要點第7點第1項被告主任委員應視議案需求遴選19人與會的規定有違。又被告上述作法，將遴選19人組成諮詢會議，再由諮詢

會議成員至少2分之1出席始得開會的兩個步驟混為一談，則諮詢會議的成員究竟是一開始被告主任委員圈選的25人，或是最終寄發開會通知單的15人即有不明，且均與諮詢會議設置要點第7點第1項規定的19人相違背。因此，被告110年1月14日諮詢會議的組成應已違反諮詢會議設置要點第7點規定。由於諮詢會議的目的正是為廣納多元觀點，避免公權力機關片面解讀、管制言論內容，減損憲法保障言論自由的意義，故諮詢會議委員間實質且充分的討論與意見交換，預留有相互說服，進而改變既定見解的可能性，此對於諮詢會議最終決議的形成，以及提供被告委員會議參考並作成最終決定，均具關聯性及影響性。因此，即便出席被告110年1月14日諮詢會議的15名委員中，有5位委員認為系爭節目未涉違法，建議改善即可；10位委員認為系爭節目已違反廣播電視法第21條第3款規定，差距達5票，有諮詢意見彙整表可以證明（原處分卷2第11頁），然諮詢會議既未能依被告自定的諮詢會議設置要點第7點規定組成，即難認已經適法組織為充分的討論、溝通，形成意見，則被告委員會議在資訊、見解尚未齊全的情況下作成原處分，自有判斷上的遺漏，原處分的適法性即受動搖，應由本院予以撤銷。

7.諮詢會議設置要點第3點規定，供被告主任委員依第7點第1項規定遴選諮詢委員的名單中，任一性別代表不得少於3分之1。被告表示：此一委員資料庫性別比例人數下限的規範目的，在於保障性別平等，避免性別歧視，以及兼採決策價值不偏於一方之故等等。然而，上開任一性別代表不得少於3分之1的規定，僅規定在被告建立諮詢委員資料庫時適用，卻未同時規定於被告主任委員依第7點第1項規定視議案需要遴選諮詢委員時適用，則如何達到被告所述的規範目的實有疑義。以本件被告110年1月14日諮詢會議為例，被告主任委員初始圈選的25人中僅有4名男性，最終出席該次諮詢會議的15人中也只有該4名男性（原處分卷2第1-2頁及第5頁），男性代表明顯少於3分之1，適突顯被告所訂定諮詢會議設置

要點有關性別保障的規範有邏輯上的歧異，無法達到被告所述保障性別平等，避免性別歧視的目的，併予說明。

㈡系爭節目尚無違反廣播電視法第21條第3款規定：

1.「憲法第11條規定，人民之言論自由應予保障，鑑於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障」（司法院釋字第509號解釋理由書參照）；「本於主權在民之理念，人民享有自由討論、充分表達意見之權利，方能探究事實，發見真理，並經由民主程序形成公意，制定政策或法律。因此，表現自由為實施民主政治最重要的基本人權」（司法院釋字第445號解釋理由書參照）。又政府對言論內容所為的管制，是直接針對言論所傳達的訊息、思想或觀點等進行規範，直接產生箝制言論的效果，相較於無涉言論內容的管制措施，應受較嚴格的審查。再者，對於言論內容的管制，如涉及政治性言論，考量政治性言論在自由民主憲政秩序中的重要功能，不能輕易信賴，甚至放任政府的管制，相較於商業性、誹謗性及猥褻性言論等其他非政治性言論，尤應受到最嚴格的司法審查。

2.對於不實言論，不因其內容之不實即否定其亦受憲法言論自由的保障，畢竟錯誤或不實的事實陳述在特定場合或情境下仍具有一定的社會功能，例如社交場合上的避免尷尬、保護隱私、防止偏見、安撫受害人、保護兒童的純真；在公開場合，可能有停止恐慌、在危機前保持冷靜；甚至在學術場域，以不實陳述進行假設、辯論、驗證等，均有其正向價值，故不能輕易地放任政府處罰人民的錯誤陳述，以避免寒蟬效應（參見：楊智傑，美國不實言論之言論自由保障，國立中正大學法學集刊，第71期，110年4月，第136頁；黃銘輝，假新聞、社群媒體與網路時代的言論自由，月旦法學雜誌，第292期，108年9月，第13-14頁）。又不實言論，依其言論屬性，可能出現在政治性、商業性、誹謗性、歧視性言

論或司法訴訟等不同領域，造成法益侵害的情形即有不同，管制措施的正當性要求自亦有所不同。如前所述，政治性言論應受高度保障。政黨、政治人物或與政治有關的公眾人物（如政治評論員）對於品評官員表現、監督政府、政策攻防、辯論的過程中，錯誤、不完整或片面擷取、篩選的事實陳述難以避免，此為開放的自由民主社會所須容忍，且政府或相對應的政黨、政治人物已有各種澄清或指出對手陳述錯誤的種種機制與管道，政府以處罰手段管制該等言論的正當性及必要性更應受到嚴格檢視。

3.本件適用的廣播電視法第21條第3款規定：「廣播、電視節目內容，不得有下列情形之一：……三、妨害公共秩序或善良風俗。」如涉及政治性言論之內容不實的管制，即應提高審查密度，從嚴檢視。依此，該條款規定所稱「妨害公共秩序」，不能廣泛地理解為只要有不實言論即當然妨害公共秩序，而應侷限於該不實言論有造成社會公共生活之立即危害的高度可能性，始該當於該條款規定。如果沒有立即危害的可能，該等不實言論仍可經由言論市場的辯論與資訊交換而獲得澄清，即無以處罰手段予以管制的必要（參見：林子儀，言論自由與內亂罪，收於：言論自由與新聞自由，元照出版，88年9月，第212頁；楊智傑，美國不實言論之言論自由保障，第150-151頁；黃銘輝，假新聞、社群媒體與網路時代的言論自由，第18頁）。另所謂「善良風俗」，意涵抽象模糊，以國家公權力將特定時空中多數人恰巧接受的風俗，強加於社會成員之上，可能是危險的權力濫用，社會多數人廣泛認同的社會風俗，也不一定能通過憲法價值體系的檢驗。因此，就公法學的角度，「善良風俗」不宜單純理解為多數人向來、既有的道德觀或倫理性的抽象情感，而必須本諸憲法的基本價值予以評量（參見：Karl Larenz著，陳愛娥譯，法學方法論，五南出版，88年，第192頁；楊坤樵，大法官解釋中的「性」價值秩序，全國律師，101年5月15日，第13-16頁）。

4.系爭節目是原告經營的中視新聞臺於109年4月21日20時至21時播出的政論性談話節目，由哈遠儀主持，並邀請來賓黃敬平、柯志恩、王世堅及李永萍參與討論。該等來賓或為民選議員，或為政黨代表，或為評論時事的公眾人物，此為公眾周知的事實。又被告認定系爭節目違反廣播電視法第21條第3款規定的內容包括：⑴「磐石艦148人船上發病　竟放下船趴趴走」：但是現在再驚爆，原來不是70個、71人次的就診，竟然是148個人就在船上發病了嗎？竟然還全部放下船趴趴走……結果有92個官兵現在竟然還拒絕疫調。⑵「戳破謊言！有無"戴罩".多人發病.說法驚人大逆轉」：真的是荒腔走板，到底有多少的謊話？……首先是4月18日這個海軍的副司令說官兵在帛琉的所有活動，通通都要求要戴口罩。好了，4月19日馬上被打臉，拉著正妹跳舞的影像曝光，說好的口罩在哪裡？⑶「謊稱僅1人頭痛！改口70人就醫　深夜竟再爆148發病」：海軍參謀長說4月15日的時候是已經全員都檢疫過了，而且都沒有問題才放下船，而4月18日有1個人頭痛，是常見的暈船，沒有問題。結果到了4月20日的時候，先是說有70個人在船上就已經就醫，5個人發燒，3個人有抗體。⑷「再驚爆！磐石艦148官兵求診、發病　竟放下船趴趴走」：這幾天只能用毛骨悚然來形容，我甚至沒辦法生氣，因為首先整件事每天都驚爆消息，離譜到超越生氣的情況，其次就是真的讓人覺得很驚恐。你看剛才他被打臉的說法，沒有人上船參觀，結果甲板擠得滿滿都是人，沒有安全距離，也沒有人戴口罩。帛琉雖然零確診，但該國並沒有檢驗能量，因為他們疑似感染者的檢體還必須送來臺灣。⑸「誰下令放人？148官兵船上生病.發燒　4天空窗全臺趴趴走」：開玩笑，敦睦艦隊是一大堆很資淺的實習和畢業生，用資淺人員去進行秘密任務像話嗎？尤其是深夜暴增1倍的在船上看診人數。這個今天一定要究責，明天看他在立法院怎麼說。⑹「謊稱僅1人頭痛！改口70人就醫　深夜竟再爆148人發病」：所以，你剛才提到的機密任務，漢光演習都可

延期，郭睦艦隊為何不能延期，原來他們這次是有機密任務嗎？⑺「誰下令放人？148官兵船上生病.發燒　4天空窗全臺趴趴走」：現在到底是誰下令要在此刻出訪？再來是誰決定不用篩檢就可以全員放回家？到底是誰在隱匿說謊，說法為什麼一變再變？還有，已經很多人在船上發病發燒了，為什麼毫無警覺性，甚至是為什麼在活動的時候，大家通通都沒有戴口罩？這5個大哉問都必須要找出答案。但是現在也很多人在問，難道敦睦艦隊出訪不需要經過總統同意嗎？⑻「機密任務"不可言喻"？！上百人生病.發燒還放下船又算啥／戳破謊言！有無"戴罩".多少人發病.說法驚人大逆轉／謊稱僅1人頭痛！改口70人就醫 深夜竟再爆148人發病」：就算有一個不可說的機密任務，但這和任務結束之後發現上百人就醫還有人發燒，接著不篩檢就通通放回家又有何關？是否王定宇的說法反而把蔡總統拖下水；其實這叫「敦睦遠訓」，是國防部和外交部合作完成的例行性任務……，我認為有三點可以檢討。第一是不誠實，既然說過程很小心，有做相關防護措施，結果現在畫面是這個樣子。還有，一開始說無人發燒、70人看診，但昨日白天馬上改為5人發燒、148人看診及260人次就診。海軍應該在一靠岸的第1時間將這次過程所有記載報告送交海軍司令部，並根據這個報告來回答外界問題……。⑼「誰下令放人？148官兵船上生病.發燒　4天空窗全臺趴趴走／還有未爆彈？"活跳跳　年輕體力好！？"帶病全臺趴趴走」：這艘船只要在海外有達30天且未停泊第3港，就可以直接進港，但早在3月17日，防疫中心曾發布措施，自3月19日起，只要從外國進入本國，所有人都要14天居家檢疫，所以應依據較高規範來作決策。但只在船上隔離了6天，雖然和社會有所隔離，但這744位並沒有彼此隔離，這是另類群聚，這個情況只會更嚴重，必須找出決策者予以究責（本院卷第25-27頁）。上述內容主要是針對海軍磐石艦於前往帛琉共和國參訪返國後，艦上官兵出現確診感染新冠肺炎案例，而對海軍磐石艦的防疫措施、出訪必

要性等為批判及質疑的言論。該等言論既是民選議員、政黨代表及時事評論員在政論節目上就海軍防疫措施所為的事實敘述及評價，具有監督政府為良善施政的公共性，自屬政治性言論，應受較高程度的保障。

5.被告認為系爭節目長時間於畫面標題與評論內容使用「發病」、「生病」相關詞語，卻未具體說明其用語定義，在當時疫情升溫、漸趨嚴峻的社會集體認知脈絡下，系爭節目的敘事方式不僅令人難以立即辨認所用文字指涉為何，且綜觀整體評論語境，摻雜新冠肺炎確診情況的談話內容，使觀眾誤解「疫情發展更加惡化，影響我國整體防疫」，而產生引起公眾恐慌的效果，加深社會緊張情緒等等。然而，綜觀系爭節目上述內容，並未具體指述該148人均為新冠肺炎「確診」病患，而是質疑磐石艦上已有官兵確診隔離，且有148名官兵生病、求診的紀錄，疑似有感染新冠肺炎的症狀，卻未隔離、完成疫調，而是准允下船返家，可能爆發進一步的傳染的風險等等。參酌國防部109年4月20日發布的新聞稿記載：「針對媒體報導『海軍磐石艦看診病例驟增，軍方疑涉隱匿？』乙情，國防部今（20）日澄清說明如後：一、磐石艦病例初期清查，因當事人刻正實施檢疫隔離中，艙間屬汙染區域，專案編組人員逐次依艙間消毒狀況，初期僅尋獲70人，71人次的就診紀錄。二、後經全艦消毒完畢後，調查人員再次實施清查，已確認就診人數148人，226人次（發燒5、上呼吸道10、頭痛2、腸胃不適18、暈船62、外科41、皮膚23、口腔10、眼科11、其他『健康諮詢等』44）病例就診紀錄。三、磐石艦各項病例及醫療紀錄，已全數移給中央流行疫情指揮中心作為疫調使用，釐清確診原因，絕不會有任何隱瞞情事。」（本院卷第36頁）顯示於磐石艦爆發疫情之初，情況尚屬不明之際，國防部先是對外表示艦上僅有70人，71人次的就診紀錄，後來再次調查，始確認有148人，226人次的就診紀錄，國防部確有前後公告艦上求診人數不一致的情形。系爭節目質疑磐石艦求診官兵人數由70人增加為

148人，非無憑據。又系爭節目上述內容雖未精確說明該148人就診症狀並非全與新冠肺炎有關，也沒有148人全都產生發燒症狀，不無以誇大、聳動方式渲染疫情，使人產生疫情嚴峻、政府防疫不利的印象，但磐石艦上確實有148名官兵求診的紀錄並非虛偽，且已有官兵實施檢疫隔離，則原告系爭節目內容懷疑可能有更多官兵確診，亦屬合理。再者，對於政府防疫措施的落實與鞭策，甚至基於不信任政府的立場予以質疑、挑剔，本為新聞媒體的職責，亦為民主政治的必然。收視閱聽大眾因系爭節目上述內容所生疫情嚴峻、政府防疫不利的印象，雖可能使民眾產生一定的心理負擔，擔心自己也被傳染，但亦具有警示的作用，提醒民眾做好自我防護措施，尚不致達到立即危害社會公共生活之高度可能的程度；政府機關或執政黨的民意代表，甚至其他政論節目也有足夠的時間予以澄清、說明，應無明顯的立即危險，難認已達妨害公共秩序或善良風俗的程度。況傳染病防治法第9條規定：「利用傳播媒體發表傳染病流行疫情或中央流行疫情指揮中心成立期間防治措施之相關訊息，有錯誤、不實，致嚴重影響整體防疫利益或有影響之虞，經主管機關通知其更正者，應立即更正。」第63條規定：「散播有關傳染病流行疫情之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，科新臺幣3百萬元以下罰金。」已有就有關傳染病流行疫情的不實訊息為規範。原告並無因系爭節目而有違反傳染病防治法上開規定遭處分或刑事制裁情事，益徵系爭節目內容尚不致造成阻礙防疫的危險。被告委員會議及110年1月14日諮詢會議委員出具的意見（本院卷第75-78頁），僅以系爭節目部分敘述與事實不符、使用聳動、誇張陳述，有引發公眾恐慌之餘等抽象性理由，即認定該當於廣播電視法第21條第3款規定要件，並未嚴謹看待政治性言論在憲法上應受保障的必要，應不可採。綜上，本院認為系爭節目尚未達到廣播電視法第21條第3款規定妨害公共秩序或善良風俗的程度。

㈢本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

七、結論：

原處分違法，原告訴請撤銷為有理由，應予准許。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　7　　月　　21　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　高愈杰

法　官　李君豪

法　官　楊坤樵

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	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。

法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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　　111　　年　　7　　月　　21　　日

書記官　高郁婷