

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

111年度簡上字第143號

上訴人 臺灣電視事業股份有限公司

代表人 黃崧

訴訟代理人 林聖鈞 律師

被上訴人 國家通訊傳播委員會

代表人 陳耀祥

訴訟代理人 游正曄 律師

上列當事人間因廣播電視法事件，上訴人不服中華民國111年5月31日臺灣臺北地方法院110年度簡字第32號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

事實及理由

一、事實概要：上訴人經營之臺灣電視電臺，於民國108年12月30日19時許，在台視主頻道「台視晚間新聞」節目播送標題「噏主管 工作態度差 打工少年遭私刑抽打」相關內容之新聞(下稱系爭新聞)。被上訴人因認系爭新聞詳細描述及呈現主管以私刑對少年施暴過程，提經109年7月21日109年第5次「廣播電視節目廣告諮詢會議」(下稱系爭諮詢會議)討論，並作成處理建議，復提經被上訴人109年11月4日第936次委員會議審議後，認定系爭新聞播出主管以私刑對少年施暴過程，並由主播及記者詳細口述事發情節，相關內容涉及非法暴力傷害他人，並將施暴行為合理化，且未善盡公共利益角度衡平報導，造成社會觀眾錯誤認知，妨害公共秩序或善良風俗，違反廣播電視法(下稱廣電法)第21條第3款規定，依同法第43條第1項第2款等規定，核處上訴人罰鍰新臺幣(下

同)20萬元，被上訴人據以109年11月25日通傳內容字第10900194380號裁處書(下稱原處分)裁罰上訴人。上訴人不服，訴請撤銷原處分，經臺灣臺北地方法院(下稱原審)以111年5月31日110年度簡字第32號行政訴訟判決(下稱原判決)駁回其訴，上訴人不服，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明、原審判決認定之事實及理由，均引用原判決之記載。

三、上訴意旨略以：

(一)、依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(下稱會議設置要點)第7點第2項規定，被上訴人主任委員遴選之委員至少有二分之一出席，始得開會，並未限定該委員遴選人數以19人為上限，而被上訴人主任委員於系爭諮詢會議召集前，已先自委員名單中遴選與會委員35位，原處分所據之系爭諮詢會議僅有17位委員出席，有未達主任委員遴選委員人數至少二分之一即18位委員出席之程序瑕疵，原判決卻謂該情形合法，有未依證據認定事實之違誤，且上訴人已於原審爭執被上訴人檢附之會議紀錄無法看出遴選過程，原審未闡明詢問被上訴人提交遴選單查明是否有圈選與遴選過程，原判決除適用法規顯有違誤外，更有理由不備之違誤。再者，依會議設置要點第7點第1項規定須委員19人與會，系爭諮詢會議實際到場委員僅17人，原判決誤認有19位委員與會，適用法令亦有違誤。又被上訴人實務上多遴選超過19位委員，再由行政人員調查其出席日期之方式確認最後繕發通知單之人數，並稱其僅只需要19位之半數即10位委員出席即符合會議設置要點規定，此類將諮詢會議組成取決於超額勾選之委員隨機且不確定的回覆順序，已與會議設置要點第7點第1項規定有違，且無法達到保障性別平等及多元意見形成等目的，並侵奪被上訴人主任委員職權，擅自變更主任委員已遴選出席之諮詢委員人選，被上訴人未維持其長期遵循之行政實務，即屬無正當理由為差別待遇，違反平等原則，原處分具有重大而應予撤銷之瑕疵，原審就此疏漏未察，未

加以說明，亦未註記不採納之理由，而有判決理由不備之瑕疵，並有消極不適用平等原則之違誤。

(二)、依廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則(下稱會議作業原則)第3條、第4條第1項規定，被上訴人設置諮詢委員會之功能乃在涵攝具體構成要件以認定違法事實，並作成處理建議以供被上訴人作成行政處分，其組織設置與職權行使，均應符合會議作業原則與會議設置要點規定。原處分認上訴人違反廣電法第21條第3款規定，依系爭諮詢會議之諮詢意見彙整表所示，該次會議共有17位委員出席，其中認為未涉違法者有8位，認為違反廣電法第21條第2款情形普通者1位，違反廣電法第21條第3款情形嚴重者為5位，情形普通者為2位，違反第26條之1第1項情形普通者為1位，是諮詢委員認定違反廣電法第21條第3款者只有7位，未達出席17位委員之半數，顯未形成過半數出席諮詢委員之共識，此為原審審理程序中重要爭點，惟原判決就此爭執，並未記明其就構成要件是否取得諮詢會議過半數委員之共識所得心證之理由，已有理由不備之違法。再觀原審會議紀錄中存有「擬處內容：予以核處」並未記錄在諮詢委員意見欄位，而是由被上訴人行政人員紀錄結論，亦可知諮詢委員未對予以核處形成共識。

(三)、會議設置要點第2點僅概括規範諮詢會議就「節目」提出諮詢意見，然廣電三法中與節目相關之事項包山包海，形同概括授權，況廣電法並未授權被上訴人得設置電視節目廣告諮詢會議，系爭諮詢會議是否被授權審查廣電法規定之不確定法律概念，並未具體明確，會議設置要點亦未制定對節目審查方法、評價標準、決策方式，且系爭諮詢會議非原處分作成機關，不能完整認定廣電法第21條第3款之不確定法律概念，其處理建議無判斷餘地之適用。而上訴人有無廣電法第21條第3款所定行為之事實認定及上開規定之法律解釋，並非高度屬人性、科技性、計畫性政策之事項，故原審對原處分之適法性有為終局判斷之權責，並應參酌各種情狀作事實

01 調查與法律解釋及適用，而依被上訴人第936次會議紀錄所
02 示，被上訴人確以系爭諮詢會議擬處方向為唯一依據，並無
03 其他憑據可證明被上訴人尚有實際評估或參酌本案相關事證
04 而獨立判斷，被上訴人未對系爭新聞實質審查而為自主判
05 斷，原處分縱係由被上訴人委員會經系爭諮詢會議後所作
06 成，上述事項亦無判斷餘地可言，系爭新聞是否確有違反公
07 共秩序或善良風俗，係原審進行司法審查之核心事項。

08 (四)、系爭新聞呈現之整體意象並無施加任何殘忍、不人道或侮辱
09 之情境，且已將該來源畫面經過一定之處理，並隱蔽其內所
10 涉人別，且將謾罵言語全部予以消音，大幅減低該畫面對視
11 聽人之衝擊，則該影片畫面是否仍可稱為「施暴畫面」，不
12 無可疑。且影片採訪目擊群眾、店家還原事發經過，以客
13 觀、如實立場報導，並採訪勞工局人員宣導勞工權益保障之
14 法治觀念。原判決逕以系爭新聞以獵奇角度加工包裝暴力與
15 私刑，無異鼓勵殘害未成年人之人性尊嚴，復未檢討說明可
16 能違反之法律，更非以嚴肅導正並維護人性尊嚴之普世價值
17 方式報導，極可能會導致大眾及兒少模仿動用私刑，對社會
18 秩序或善良風俗嚴重產生不良影響云云，卻無引證加以說
19 明，實有理由不備之違誤。

20 (五)、被上訴人雖稱系爭諮詢會議出具之建議僅供參考，並未拘束
21 被上訴人或取代其行使職權，然被上訴人就原處分之作成，
22 欠缺委員會書面的具體討論及表決紀錄可供審查，此觀被上
23 訴人第936次委員會會議紀錄即明，若行政裁處不附理由或
24 所附理由與真正理由不符，即有違憲法上法治國原則之保
25 障。觀原處分之裁處理由如「除使社會對此違法暴力私刑產
26 生合理化之錯誤認知，更易引發有心人士模仿，成為違法行
27 為之宣傳工具」、「系爭新聞於報導中不斷重複播放抽打腳
28 底板過程，並以紅圈圈起當事人、放大畫面等來強化視覺效
29 果，加以記者詳細口述事發經過，突顯少年受辱過程」等理
30 由，均無法從被上訴人第936次會議紀錄中得知，反與系爭
31 諮詢會議委員所引述之理由大致相符，顯見原處分確有無法

01 從書面紀錄查知判斷理由之情形。系爭諮詢會議出具之建議
02 縱僅供參考，然既無法看出被上訴人委員會有進行實質討
03 論，並將之作為裁處理由，自不得主張係獨立作出原處分而
04 豁免於法院之審查。原判決未見及此，竟認本件有判斷餘地
05 之適用，顯有未依卷證認定事實之違誤。

06 (六)、社會秩序維護法第80條以下先具體明定各類妨害善良風俗之
07 行為態樣，再以抽象之不確定法律概念為概括規定，而其所
08 定裁處罰鍰金額遠低於廣電法第43條，則舉輕以明重，立法
09 者為規範新聞報導事項，更應交互運用具體要件與抽象之不
10 確定法律概念，據以訂定適當之規範體例，然廣電法第21條
11 第3款僅以公共秩序或善良風俗之不確定法律概念為抽象規
12 範，受規範者無從理解並預見受罰之可能性。本件至少7家
13 同業電視台播出系爭新聞同一影像來源，無論是以馬賽克、
14 霧化、抽格、消音或加註標語的處理方式，被上訴人全部、
15 統一認定為違法，造成上訴人無所適從，顯見被上訴人對廣
16 電法第21條第3款之裁處標準流於恣意，此法規並非上訴人
17 得以預見，違反憲法上之法律明確性原則，原判決對此略而
18 未查，適用法規亦有違誤。

19 (七)、並聲明：1.原判決廢棄。2.原處分撤銷。

20 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，論以：(一)按通訊傳
21 播基本法第3條第1項、國家通訊傳播委員會組織法(下稱通
22 傳會組織法)第4條第1項、第3項、第8條第1項、第2項規定
23 可知，被上訴人之委員應超出黨派，獨立行使職權，且具專
24 業學識或實務經驗，又被上訴人為擴大公民參與及廣納社會
25 多元觀點，在專業觀念上與社會脈動與時俱進，依會議設置
26 要點第2條、第3條規定，設有諮詢會議，並置諮詢委員39至
27 51人，由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者等
28 會外人員組成，任一性別代表不少於三分之一，依廣電法規
29 定，就無線廣播電視之節目事項，提出諮詢意見。而依會議
30 作業原則第2點、第3點規定，諮詢會議開會前，被上訴人幕
31 僚單位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構成要件是否相符及其可能造成之影響，以作成處理建議，供被上訴人委員會議審議之參考，另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內容處理，先提請諮詢會議討論並作成處理建議後，再提請被上訴人委員會議審議，足見被上訴人依法行使各項職權所為之決定，核屬專業、獨立之判斷。(二)上訴人經營之臺灣新聞台主頻道於108年12月30日19時許播出系爭新聞，被上訴人於上訴人以109年4月23日提出陳述書後，經審酌系爭新聞內容及系爭諮詢會議之處理意見，其由17位諮詢委員討論，認為違反廣電法第21條第3款者共7位，認違反同條第2款者為2位，違反同法第26條之1第1項者則有1位，再提經109年11月4日第936次被上訴人委員會議決議，認系爭新聞有違反公序良俗情形，而評價該當廣電法第21條第3款之構成要件，並經核定屬普通等級，而衡量上訴人違法情節及其係2年內未曾違反相同違法構成要件行為遭裁罰情事，按裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件違法行為評量表表2，依違法情節、事業2年內受裁處次數及其他判斷因素等考量事項，分別採計10分、0分及0分，依廣電法第43條第1項第2款規定，對照違法等級及適用裁處參考表4之2，屬第1級，於法定範圍內，對上訴人裁處罰鍰20萬元之決定，洵然有據。(三)依原審勘驗系爭新聞錄影光碟以觀，系爭新聞係屬提供民眾所知之新聞報導，具體描述餐廳主管因少年工作態度問題，竟然抽打未成年員工的腳底板，且被打少年的父母並不追究，因該名被打少年目前高中輟學，父母透過朋友介紹讓他到這家餐廳打工，但因業者指控少年工作態度不好，公開動用私刑傷害少年，以完整呈現私刑處理方式報導，顯係以獵奇角度加工包裝暴力與私刑，無異鼓勵殘害未成人之人性尊嚴價值，復未檢討說明可能違反之法律，更非以嚴肅導正並維護人性尊嚴之普世價值方式報導，極可能會造成大眾尤其心智尚未成熟之兒童及青少年模仿動用私刑，對社

會秩序或善良風俗，嚴重產生不良影響，難認其呈現之內容有公益性及新聞性可言。(四)原處分已載明系爭諮詢會議認已違反廣電法第21條第3款規定，且諮詢委員意見明載「(1)新聞敘事報導動私刑，但都強調父母不想提告，易造成誤導違法事實。(2)建議就法律面來討論報導此事，方能有社會示警之效」、「(1)女性鄰居未變音處理。(2)抽打動作仍清楚可以了解，且甚長，對兒童身心影響極大」、「相關內容明顯違反廣電法第21條第3款之規定，建議予以核處」、「(1)暴力行為的呈現，與公共利益無關，但呈現的細節過於接近真實，有相當的問題。在新聞的處理上，將對於青少年的暴力行為『合理化』(如：父母允許)，但事實上不符合對兒少法的保護」、「報導方式未能處理工作權及人格尊嚴等議題，未能善盡公益目的」、「該台報導從標題上對於雇主施虐少年的歸因於少年不服管教，明顯有誤導閱聽人責備受害人，也會淡化或過度合理化雇主動私刑之正當性，導致認同父母不告的簡化處理方式，其實該報導已違反少年職場受虐相關兒少法令之詮釋，未盡到公共利益平衡的角度」、「畫面已處理，但無需一再重複，觀感不適」，另有諮詢委員認為系爭新聞「對兒少有不良影響，為普級所不行播出，雖有模糊處理，然惟仍有詳細說明、畫圖等，有不良影響之可能」，顯已足使上訴人知悉系爭新聞報導遭認定有妨害公序良俗之理由。況系爭諮詢會議由不同屬性之代表組成，共同作成決定，應具客觀性，其建議處理顯非主觀而片面之認定，被上訴人並依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據以裁罰，其裁量洵非恣意，認事用法並無違誤及違反比例原則。(五)系爭諮詢會議召開前，被上訴人主任委員先就第9屆廣播電視節目廣告諮詢會議委員名單共49人中，遴選出超過19位諮詢委員，之後詢問被遴選委員可開會日期之出席意願，按照回復時間優先順序選擇至多19位委員，後以簽呈確定19位諮詢委員名單經核示獲准後，隨後寄送開會通知單，並將受遴選之19位委員姓名列於系爭

01 諮詢會議之簽到表，開會前有2位諮詢委員請假，當天出席
02 之諮詢委員人數為17位，是被上訴人遴選諮詢委員之過程及
03 系爭諮詢會議之出席委員人數，均符合會議設置要點第7點
04 之程序規定。而系爭諮詢會議開會通知單、簽到表、第9屆
05 廣播電視節目廣告諮詢會議委員名單暨遴(勾)選記錄、內部
06 簽呈，乃屬公文書，並無其他事證可否定該公文書於製作時
07 之公信力，被上訴人以之作為其確依會議設置要點第3點所
08 定「諮詢會議置諮詢委員39至51人」中遴選出19位諮詢委員
09 召開系爭諮詢會議之證據資料，難認不合。是以，原處分認
10 事用法並無違誤，而駁回上訴人在原審之訴。

11 五、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，尚無不合。茲就上
12 訴理由再予補充論述如下：

13 (一)、通訊傳播基本法第2條第1款規定：「本法用詞定義如下：
14 一、通訊傳播：指以有線、無線、衛星或其他電子傳輸設施
15 傳送聲音、影像、文字或數據者。」、第3條第1項規定：
16 「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員
17 會，依法獨立行使職權。」其立法理由謂：「三、為確保通
18 訊傳播管理之公正性與獨立性，通訊傳播委員會應有去政治
19 力或政治干擾之設計，使其得以獨立行使職權。……四、通
20 訊傳播委員會為獨立行使職權之管理機關，掌理專業管制性
21 業務，必須嚴守客觀、中立及專業立場，不受一般行政體系
22 適當性及適法性之監督。」、通傳會組織法第1條規定：
23 「行政院為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體
24 之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效
25 辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，
26 保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升
27 國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會(以下簡稱本會)。」
28 其立法理由謂：「本會之設立目的為為彰顯憲法言論自由、
29 維護媒體專業自主，並參考通訊傳播基本法所揭示『尊重弱
30 勢權益、促進多元文化均衡發展、通訊傳播健全發展』；確
31 保通訊傳播市場有效競爭，保障消費者權益，提升國家競爭

力。本會為獨立機關，故行使職權必須嚴守客觀、中立及專業立場，以確保前述公共利益之實現。」、行為時第3條第13款規定：「本會掌理下列事項：十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。」、第4條規定：「(第1項)本會置委員七人，均為專任，任期四年，任滿得連任，由行政院院長提名經立法院同意後任命之，……。(第3項前段)本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。」、第8條規定：「(第1項)本會依法獨立行使職權。(第2項)本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」、行為時第9條規定：「(第1項)本會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。(第2項)下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：……五、通訊傳播業務之公告案、許可案與涉及通訊傳播事業經營權取得、變更或消滅之處分案之審議。六、編制表、會議規則及處務規程之審議。……」、第10條規定：「(第1項前段)本會每週舉行委員會議一次。(第3項前段)會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之。(第4項)本會得經委員會議決議，召開分組委員會議。」、國家通訊傳播委員會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第1點規定：「為兼顧人民權益及行政效能，國家通訊傳播委員會依本會組織法第九條規定，特訂定本要點。」、第3點第1項第17款規定：「下列處分案應由委員會議審議：(十七)依廣播電視法、有線廣播電視法或衛星廣播電視法裁處之罰鍰達法定罰鍰最高額三分之二以上者或罰鍰額度達新臺幣一百萬元以上者，或併罰停播節目或廣告者。」、第6點第1項第28款規定：「下列處分案應先經分組委員會議審查後，提報委員會議審議：(二十八)依廣播電視法、有線廣播電視法或衛星廣播電視法裁處之罰鍰逾新臺幣十萬元，未達法定罰鍰最高額三分之二或罰

01 緩額度未達新臺幣一百萬元者。」、第8點第1項規定：「除
02 第二點至第七點規定外之處分案或其他行政行為，授權主管
03 業務單位辦理，其公文核決層級依分層負責明細表辦
04 理。」、第10點規定：「分組委員會議，由委員三人組成
05 之。分組委員會議每星期召開一次為原則，其決議應以全體
06 分組委員同意行之。」、第11點規定：「分組委員會議審查
07 之案件，於審查時有任一委員持保留意見者，應將全案連同
08 委員保留意見，提報委員會議審議。」、第13點規定：「委
09 員會議審議之案件，經議決通過者，由主管業務單位擬具函
10 稿，依文書作業程序判發。經分組委員會議審查之案件，由
11 主管業務單位依分組委員會議議決修正後，交由秘書室議事
12 科將處理結果及相關文件彙整，提報委員會議審議並確認，
13 始得依前項規定判發。」是可知，被上訴人屬於獨立行使職
14 權之專業委員會，其成員具有電信、資訊、傳播、法律或財
15 經等專業學識或實務經驗。在行使關於違反通訊傳播相關法
16 令事件之取締及處分之職權方面，原則上應由委員會議審議
17 決議或確認；亦即，其以維護通訊傳播領域多元價值思考為
18 其設立目標，並依據法律獨立行使職權、自主運作，所為決
19 策不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性之指揮監督
20 (中央行政機關組織基準法第3條第2款參照)，此觀廣電法第
21 3條規定：「本法之主管機關為國家通訊傳播委員會。」、
22 第50條之2第1項規定：「對主管機關依本法所為之行政處分
23 不服者，直接適用行政訴訟程序；對主管機關依其他法律所
24 為之處分不服者，亦同。」自明。

25 (二)、通傳會組織法第10條第6項規定：「委員會議開會時，得邀
26 請學者、專家與會，並得請相關機關、事業或團體派員列席
27 說明、陳述事實或提供意見。」其立法理由謂：「第6項規
28 定開會時得邀請學者、專家及相關機關、事業或團體派員列
29 席提供意見，俾使委員會議能有充分之事實及佐證資料作為
30 決議之參考，同時反應多元意見，使委員會之決策更為周
31 延。」、國家通訊傳播委員會委員會議意見徵詢要點第2點

規定：「提交委員會議之報告案、討論案或其他案件(以下簡稱議案)，主管業務單位認有辦理意見徵詢之必要，於議案簽請主任委員核定排定議程時，應將受邀請者之姓名或名稱，以及辦理意見徵詢之事項一併提報。前項議案如係由本會委員提案者，由相關主管業務單位比照前項規定辦理。」、第4點第2項規定：「受邀請者如未能列席委員會議，得於委員會議召開二日前以書面、傳真、電子郵件或其他方式，將應提出之說明或資料交由主管業務單位提報。」其制訂理由謂：「按提請委員會議審議之議案均屬重大事項，受邀請者之意見為本會之重要參考資料，爰於第2項規定若其未能如期到場，明定其得於一定期限前，以書面、傳真、電子郵件或其他方式將意見告知本會，以利主管業務單位報告。」、會議設置要點第1點規定：「國家通訊傳播委員會(以下簡稱本會)為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，特設廣播電視節目廣告諮詢會議(以下簡稱諮詢會議)。」、第2點第1款、第4款規定：「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：(一)無線廣播電視之節目、廣告。(四)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三分之一：(一)專家學者19至23人。(二)公民團體代表15至19人。(三)內容製播實務工作者5至9人。」其98年9月10日修正理由謂：「為擴大諮詢委員之多元代表性，爰修正諮詢委員之組成，並建立諮詢委員名單，由專家學者(包括新聞傳播、廣告、社會學、心理學及法律等五領域)、公民團體(包括消費者保護團體、兒少團體、婦女團體、弱勢團體、社會福利團體及心理諮商團體等六類)、內容製播實務工作者組成。」、第4點第1項規定：「諮詢委員由本會主任委員遴聘之，任期二年，期滿得續聘之。」、第5點第1項規定：「諮詢會議召集人，由本會主任委員指定本會代表一人擔任，召集並主持諮詢委員會

01 議，但不參與議案建議處理方式勾選及簽注意見。」、第7
02 點規定：「諮詢會議委員由本會主任委員視議案需要，自第
03 三點諮詢委員名單中遴選十九人與會。前項遴選之委員至少
04 有二分之一出席，始得開會。」其98年9月10日修正理由
05 謂：「修正每次出席諮詢會議之委員，得由本會視議案需
06 要，自第3點諮詢委員名單中邀請諮詢委員出席。另鑒於諮
07 詢委員名單中，包含專家學者有五類、公民團體有六類及內
08 容製播實務工作者等，考量出席委員之多元性以及議案討論
09 之效率，爰規定每次邀請19人與會，且至少有二分之一之委
10 員出席始得開會。」、第9點第1項規定：「出席委員應就當
11 次議案提出書面審查意見，並就涉嫌違法議案，勾選下列建
12 議處理方式並簽注意見：(一)應予核處，並加註違規情節輕
13 重。(二)發函改進。(三)不予處理。」其102年12月3日修正
14 理由謂：「一、諮詢會議召開非僅於違規個案之審查，酌作
15 文字修正。二、按本會『裁處廣播電視事業罰鍰案件違法行
16 為評量表』所列考量事項列有『違法等級』判斷(普通、嚴
17 重或非常嚴重)，且於第11項『節目、廣告妨害公共秩序或
18 善良風俗、傷害兒少身心健康』之說明，違法等級係由『廣
19 播電視節目廣告諮詢會議』視情節輕重提出處理建議，爰明
20 示審查意見倘為『應予核處』，並應加註其違規情節輕
21 重。」、第10點規定：「諮詢會議之意見，得供本會委員會
22 議審議之參考。」綜上可知，諮詢會議設置目的在擴大公民
23 參與及廣納社會多元觀點，任務主要在提出諮詢意見，其召
24 開不以違規個案之審查為限。諮詢委員由被上訴人會外人員
25 組成，包括專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作
26 者，以聽取外部專家學者多元意見。諮詢會議之召集人非由
27 諮詢委員擔任，而係由被上訴人主任委員指定被上訴人代表
28 一人擔任，召集並主持諮詢委員會議，但不參與議案建議處
29 理方式勾選及簽注意見。諮詢委員建置名單為39人至51人，
30 由被上訴人主任委員視議案實際需要，自常設諮詢委員名單

01 中遴選邀請19人與會，且受邀委員須有二分之一以上出席，
02 始得開會。

03 (三)、此外，會議作業原則第2點規定：「涉有違反兒童及少年保
04 護、公序良俗、內容分級或其他違法情節之節目或廣告內容
05 處理，先提請諮詢會議討論並作成處理建議後，再提請本會
06 委員會議審議。」、第3點規定：「諮詢會議開會前，本會
07 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
08 整理；諮詢會議可參考幕僚單位之分析意見，協助審酌及確
09 認個案事實與法規構成要件是否相符及其可能造成之影
10 響，以作成處理建議，其餘涉及行政裁罰之裁量等，仍由本
11 會委員會議依職權為之。」其修正理由謂：「為求每一個案
12 做出適切、周延的處理，本會負有對涉嫌違規事實涵攝於法
13 律構成要件之分析權責，再提供諮詢委員斟酌判斷個案違規
14 事實與法規構成是否符合及其可能造成之影響，以提高外
15 界對行政裁罰的信賴；至於行政裁罰之裁量仍應由行政機關
16 本於權責辦理。」、第4點規定：「本會就諮詢會議所提處
17 理建議作業原則如下：(一)獲過半數出席諮詢委員共識之處
18 理建議，依其建議提請本會委員會議審議。(二)未獲過半數
19 出席諮詢委員共識之意見，其處理建議『予以核處』加上
20 『發函改進』意見之人數，合計多於『不予處理』者，以
21 『發函改進』處理建議提請本會委員會議審議。(三)出席諮
22 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
23 處理建議時，會議主持人得對該議案重新討論。本款所稱票
24 數相同情形指：1.『予以核處』加上『發函改進』與『不予
25 處理』處理建議票數相同。2.『予以核處』之違法情節處理
26 建議票數相同。(四)未獲過半數出席諮詢委員共識且無第二
27 款之情形，或經重新討論票數仍然相同時，得依會議主持人
28 意見，擬訂處理建議提請本會委員會議審議。」、第5點規
29 定：「本會委員會議之決議與諮詢會議處理建議不同時，得
30 將該決議內容提供諮詢會議討論案件參考。」是可知，諮詢
31 會議之處理建議僅作為被上訴人之參考意見，對於被上訴人

並無拘束力，被上訴人仍負有對涉嫌相關違規事實涵攝於法律構成要件分析及行政裁罰裁量之權責。即使被上訴人採納諮詢會議之處理建議，只要在法律上已將諮詢會議之意見經過一定程序轉換成被上訴人本身之意見即可，因此諮詢會議處理意見並非作成處分之依據，而是被上訴人併審酌參考諮詢會議建議意見後，本於職權自行獨立判斷所作成之決定，始為處分作成之憑據。

(四)、上訴人雖主張原判決就系爭諮詢會議委員出席人數未過已遴選委員35位之半數、未使被上訴人提交諮詢委員遴選單致圈選與遴選過程不明、到場人數未合須19位委員與會之規定、超額勾選委員及行政人員隨機通知與擅自決定、諮詢委員未形成予以核處之共識，有未依證據認定事實、判決理由不備、消極不適用平等原則及適用法規違誤之違法云云。惟依前所述，系爭諮詢會議之相關意見及處理建議，僅作為被上訴人之參考意見，並無拘束力，系爭諮詢會議之意見，核屬被上訴人依通傳會組織法第10條第6項所取得之審議資訊，被上訴人委員本可依其專業學識或實務經驗，自行取捨擇棄而為處分作成之基礎。簡言之，僅須被上訴人委員會議之審議決定本身係經由正當程序所形成，自無因系爭諮詢會議組織成員是否不合於會議設置要點第3點、第7點所定之建置遴選及與會門檻所示，遽認被上訴人委員會議據以形成判斷之事實資訊不完全，而當然有決策上之瑕疵，是上訴人上開主張，俱難採憑。

(五)、上訴人主張原判決逕以系爭新聞內容妨害社會秩序或善良風俗，並未引證予以說明，有判決理由不備之違誤云云。經查：

- 1.按行政法院對行政機關就不確定法律概念所為之判斷，原則上應予審查，但對於行政機關就具有高度屬人性之評定(如國家考試評分、學生的品行考核、學業評量、教師升等前的學術能力評量等)、高度科技性之判斷(如與環保、醫藥、電機有關的風險效率預估或價值取捨)、計畫性政策之決定及

01 獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性
02 及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，
03 有判斷餘地。然而，並非所有不確定法律概念形式上合乎上
04 述判斷因素之事件，都應該一律尊重行政機關之判斷而認有
05 判斷餘地，仍應視其性質而定。例如不涉及風險預估、價值
06 取捨或政策決定之事實認定及法律之抽象解釋，本來就屬於
07 行政法院進行司法審查之核心事項，行政機關自無判斷餘地
08 可言，而且不因為它是經由獨立專家委員會所作成之行政處
09 分，而有所不同(最高行政法院109年度判字第583號判決意
10 旨參照)。查本件被上訴人係以上訴人播送系爭新聞之節目
11 內容有廣電法第21條第3款妨害公共秩序或善良風俗之違規
12 行為予以裁罰，而上訴人播送之系爭新聞是否確有上述違規
13 行為之事實認定，以及上開規定之法律解釋，並非不能經由
14 社會一般通念予以判斷及認定，並可由司法審查予以確認，
15 無涉判斷餘地之問題。

- 16 2.原審業已勘驗系爭新聞報導光碟，勘驗內容略以：主播：
- 17 「新北市三重的一間餐廳打工，疑似是因為工作態度不佳，
18 主管一氣之下就拿出了棍棒不斷朝他的腳底板抽打，附近的
19 民眾呢發現之後拍下來PO上網爆料，雖然店家低調表示不清
20 楚這件事情，父母親也不願意提出告訴，不過目前勞工局已
21 經介入調查」。記者旁白：「白衣襯衫男子手拿著長條棍
22 子，狠狠就往少年腳底板直接抽打，一下還不夠一連打了四
23 下，少年根本不敢抵抗，整個凶狠過程全被民眾用手機紀錄
24 下來(接著現場民眾出聲說話)。當時還有兩名男子站在旁
25 邊，但他們不但不制止，其中一人手上甚至還拿著水管，透
26 著教訓，就在新北市三重這間寵物餐廳。住戶發現少年躺著
27 被一群人包圍任由對方不斷抽打，但這樣的狀況疑似還不只
28 一次，懷疑有員工遭到虐待，(附近鄰居聲音：就好像有拉
29 頭髮，有被踹，晚上還是另外一位被打，應該是兩位，或是
30 兩位以上被打)，根據了解，這名被打的少年，高中輟學
31 後，家長透過朋友介紹，7月份開始讓孩子到店裡工作，因

01 為事後發現他的工作態度不好，加上喜歡頂嘴，老闆火大才
02 會給他一個教訓。店家提到急忙撇清表示完全不清楚這件事情，
03 雖然少年的家長沒有打算提告，但警方調查後，目前已經
04 轉交由勞工局處理，因為員工犯錯，雇主也不能動用私刑，
05 就怕少年受到嚴厲懲罰，將來會留下難以抹去的陰影」
06 (見原審卷第259-260頁)，並於言詞辯論期日提示上開勘驗
07 結果予兩造當庭表示沒有意見等語在卷(見原審卷第322、40
08 2頁)。且於原判決論以：依前開勘驗筆錄內容，可見即在強
09 調系爭新聞係屬提供民眾所知之新聞報導，非屬一般之綜藝
10 性、娛樂性節目，竟具體描述寵物店的餐廳主管，因為少年
11 工作態度問題，竟然抽打未成年員工的腳底板，而且被打少
12 年的父母並不追究，因為這名被打少年目前高中輟學，父母
13 透過朋友介紹讓他來到這家餐廳打工，但因業者指控少年工
14 作態度不好，公開動用私刑傷害少年，以完整呈現私刑處理
15 方式報導，顯係以獵奇角度加工包裝暴力與私刑，無異鼓勵
16 殘害未成年人之人性尊嚴價值，復未檢討說明可能違反之相
17 關法律，更非以嚴肅導正並維護人性尊嚴之普世價值方式報
18 導，極可能會造成大眾，尤其心智尚未成熟之兒童及青少年
19 模仿動用私刑，對社會秩序或善良風俗，嚴重產生不良影
20 響，難認其呈現之內容有公益性及新聞性可言。上訴人為以
21 經營頻道為專業之新聞臺，對於新聞報導規範自知之甚稔，
22 本應本於專業判斷，決定是否報導及其呈現之內容、方式，
23 以符法令規定及社會責任，卻以上述助長私刑貶抑人性尊嚴
24 方式報導，違悖廣播電視設置及通訊傳播之功能與目的，任
25 令系爭新聞節目違法播出，規避新聞守門人之公共利益注意
26 義務及社會責任，其所為縱非故意，亦有過失等語，並據以
27 認定系爭新聞合致廣電法第21條第3款妨害公共秩序或善良
28 風俗之要件，核與卷內資料相符，未違反證據法則、經驗法
29 則或論理法則，難認有何理由不備、認事用法違誤之處。上
30 訴人此部分指摘，自非可取。

01 (六)、又觀諸系爭諮詢會議之會議紀錄及諮詢意見彙整表等件，本
02 件遴選受邀之諮詢委員共計19位，由17位委員出席當次會
03 議，其中認定系爭新聞「已違法」之9位委員中，固然對於
04 系爭新聞究係違反廣電法第21條第2款、同條第3款或同法第
05 26條之1第1項規定，看法稍有出入，惟綜觀該等諮詢委員之
06 意見，認係違反廣電法第21條第3款者表示：①「(1)新聞敘
07 事報導動私刑，但都強調父母不想提告，易造成誤導違法事
08 實。(2)建議就法律面來討論報導此事，方能有社會示警之
09 效。」、②「(1)女性鄰居未變音處理。(2)抽打動作仍清楚可
10 以了解，且甚長，對兒童身心影響極大。」、③「相關內容
11 明顯違反廣電法第21條第3款規定，建議予以核處。」、④
12 「暴力行為的呈現，與公共利益無關，但呈現的細節過於接
13 近真實，有相當的問題。在新聞的處理上，將對於青少年的
14 暴力行為『合理化』(如：父母允許)，但事實上不符合對兒
15 少法的保護。」、⑤「報導方式未能處理工作權及人格尊嚴
16 等議題，未能善盡公益目的。」、⑥「該台報導從標題上對
17 於雇主施虐少年的歸因於少年不服管教，明顯有誤導閱聽人
18 責備受害人，也會淡化或過度合理化雇主動私刑之正當性，
19 導致認同父母不告的簡化處理方式，其實該報導已違反少年
20 職場受虐相關兒少法令之詮釋，未盡到公共利益平衡的角
21 度。」、⑦「畫面已處理，但無需一再重複，觀感不
22 適。」；認係違反廣電法第21條第2款者表示：「這種報導
23 模式只可能造成模仿，而無助於事件原因的探討。」；認係
24 違反廣電法第26條之1第1項者表示：「對兒少有不良影響，
25 為普級所不得播出，雖有模糊處理，然仍有詳細說明、畫圈
26 等，有不良影響之可能。」可見系爭新聞節目除有播送與公
27 共利益無關之暴力行為，抽打動作清楚，說明詳細，畫面重
28 覆及畫圈，播放時間甚長，對兒少身心有不良影響外，其報
29 導方式未能有效處理工作權及人格尊嚴等議題，強調父母不
30 想提告，有誤導社會大眾對法律應有之認知，責備受害人，
31 淡化或合理化雇主動用私刑之正當性，導致認同少年父母不

提告，並引人模仿等失衡情事，顯已妨害公共秩序及善良風俗。而即使認定系爭新聞「未涉違法」者，其中2位諮詢委員亦認為：①「(1)私刑係不良違法行為，可報導該事件，但不宜播出私刑畫面，更不該一再重播私刑畫面，建議刪除。(2)畫面應打上警語與求助專線。(3)新聞應提出專家建議的解決方式，新聞重點除了私刑之外，更需提出解決方案，如社會局或勞動局之看法。(4)記者宜加強相關法治素養。」、②「(1)此案件涉及保護性議題，報導內容給民眾印象是少年做錯事，所以被打，少年父母不提告，容易誤導民眾，動用私刑非大事。此外，宜簡化私刑過程畫面。(2)此案件宜也請社會局從兒少保護面向提觀點。(3)媒體報導宜有社會教育的功能(尤其針對兒少議題)。」而建議上訴人改善。被上訴人委員會參酌系爭諮詢會議之意見，本於依法獨立行使其認定事實、適用法律之職權，審議認定上訴人違反廣電法第21條第3款規定，於法亦無不合。

(七)、法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於制定法律時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念，而為相應之規定。如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷；或不確定法律概念之涵義於個案中，並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以判斷及認定，並可經由司法審查予以確認者，即無違反法律明確性原則。廣電法第21條第3款所定「公共秩序或善良風俗」，並未為定義或例示規定，此抽象之概念固常隨社會發展、風俗變異、普世價值觀念轉變而有所不同，惟所謂公共秩序係指國家社會之一般要求或利益；善良風俗係指社會一般道德觀念。公共秩序係自外部之社會秩序方面論之，善良風俗則自內部之道德觀念觀察。而依實務見解認為所謂善良風俗，指為維持健全之社會生活，而為一般人所信守之倫

理、道德觀念，其具體內涵如何，固難一一系列，明顯違反人倫、正義、人性尊嚴之行為或具有極高射倖性之行為等一般人咸信其行為非正當有所嫌惡者，均為其例。又通訊傳播基本法第5條規定：「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展。」其立法理由謂：「政府通訊傳播政策之制定及推動，應維護人性尊嚴與公眾利益、尊重弱勢權益、保障言論自由、促進媒體多樣性與文化多元性，以建構更富涵人文關懷之社會為終極目標。而對於通訊傳播內容之管理，應以低度管理為原則，並促進業者自律。」、廣電法第1條規定：「為促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業自主，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，維護視聽多元化，特制定本法。」、第2條第2款、第3款規定：「本法用詞，定義如下：二、電視：指以無線電進行視訊之播送，以供公眾收視、聽。三、廣播、電視電臺：指依法核准設立之廣播電臺與電視電臺(以下簡稱電臺)。」、第16條規定：「廣播、電視節目分為下列四類：一、新聞及政令宣導節目。二、教育文化節目。三、公共服務節目。四、大眾娛樂節目。」、第17條規定：「前條第一款至第三款節目之播放時間所占每週總時間，……電視電臺不得少於百分之五十。大眾娛樂節目，應以發揚中華文化，闡揚倫理、民主、科學及富有教育意義之內容為準。各類節目內容標準及時間分配，由主管機關定之。」、第19條第1項規定：「廣播、電視節目中之本國自製節目，不得少於百分之七十；……」、第25條規定：「電臺播送之節目，除新聞外，主管機關均得審查；其辦法由主管機關定之。」、第26條之1第1項規定：「主管機關應依電視節目內容予以分級，限制觀看之年齡、條件；其分級處理辦法，由主管機關定之。電視事業應依處理辦法播送節目。」、第27條規定：「電臺應將其節目時間表，事前檢送主管機關核備；變更節目時亦同。」、第50條規定：「本法施行細則及廣播電視事業負責人管理規則，由主管機關定之。」被告據

01 此授權訂定發布廣電法施行細則第13條規定：「本法第十六
02 條第一款所稱新聞節目，指以事實為基礎之新聞報導、評論
03 或其他形式之節目；……前項節目內容均應客觀、公正、確
04 實、完整，且不具廣告性質。」、第14條規定：「本法第十
05 六條第二款所稱教育文化節目，包括提供自然科學、人文社
06 會等資訊知能，增進學習機會，培養人文涵養、判斷與創造
07 能力、民主素養與法治觀念，促進對基本人權之尊重、生態
08 環境之保護、社會教育及多元文化之瞭解與關懷，協助追求
09 自我實現，豐富社會內涵，維護多樣性、包容性、自主性、
10 創新性與表達文化等節目。」、第15條第1項規定：「本法
11 第十六條第三款所稱公共服務節目，係指氣象報告、時刻報
12 告、緊急通告、公共安全及其他涉及重大公益，以義務播送
13 為原則之社會服務等事項。」、第17條規定：「本法第十七
14 條第一項所稱播放時間，電視事業係以所屬頻道該週播出總
15 時數計算。」其立法理由謂：「無線電視數位化後，電視事
16 業營運計畫經核准後可經營複數頻道，為增加電視事業經營
17 彈性，促進頻道內容多元豐富，並考量電視事業須依營運計
18 畫執行，營運計畫變更須向本會申請核准，仍有適度之監理
19 規範，且目前電視執照係以事業整體，並非以個別頻道為單
20 位處理執照核發事宜，爰就本法第17條第1項電視電臺之新
21 聞及政令宣導、教育文化、公共服務三類節目每週『播放時
22 間』不得少於百分之五十之規定，明確規定以事業整體為規
23 範主體，……」、第19條規定：「電臺播送之節目，應自行
24 審查。播送後之影音檔案、節目文稿或其他有關資料，應保
25 存二十日，以備查考。」其立法理由謂：「為尊重媒體專業
26 編輯自主，反映行政實務運作，並符合司法院釋字第364、4
27 45及509號等解釋，以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法
28 第11條所保障之言論自由範疇，除非有明顯急迫之必要性，
29 國家應予最大限度之維護，不對內容作事先審查，爰刪除現
30 行條文第1項節目應事先審查以取得准播證明及第2項申請重
31 行審查之規定，以落實言論自由之保障。」是循上開規定文

字即可探知，我國對電視電臺之節目係採分類分級方式為管理，除明訂各類節目時間分配及本國自製節目比率，以確保節目均衡發展及保障本國自製節目外，對節目內容不作預先審查，而係由電視事業本於媒體專業自行審查，以促進業者自律，而促進廣播電視事業之健全發展，維護媒體專業、自主與多樣性，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，維護視聽與文化多元化，尊重弱勢權益，維護人性尊嚴，保障言論自由等，乃為立法者於廣電法所要達成之公共秩序。本件原處分已載明系爭新聞違反廣電法第21條第3款所定妨害公序良俗之具體情節及理由，上訴人自得理解或預見系爭新聞如何妨害公序良俗，並可經由司法審查予以確認，是該規定並無違反法律明確性原則。至上訴意旨其餘訴稱各節，無非係以其主觀上之見解，就原判決已為論駁事項，復執陳詞為爭執，其據以指摘原判決理由不備、適用法規錯誤、未依卷證認定事實云云，均無足採。

六、綜上所述，原判決將原處分予以維持，而駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依修正前行政訴訟法第236條之2第3項、第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 9 月 28 日

審判長法官 蘇嫻娟

法官 林季緯

法官 劉正偉

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中 華 民 國 112 年 9 月 28 日

書記官 黃品蓉