臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
111年度訴字第1241號
112年11月16日辯論終結

原　　告　聯利媒體股份有限公司

代　表　人　陳文琦（董事長）

訴訟代理人　王君倚　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　魏薇　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111年8月22日通傳內容字第11000599480號裁處書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣被告審認原告經營之TVBS歡樂台於民國110年6月10日10時至11時，播出由藝人沈玉琳及Melody主持之「11點熱吵店」節目（下稱系爭節目），當天以「老妹嫩妹爭霸戰 今晚你選誰？」為主題，由節目來賓分別組成所謂「老妹團」及「嫩妹團」進行包括體力大考驗競賽、聲音盲測競賽及口條競賽，其內容涉及違反衛星廣播電視法（下稱「衛廣法」）第27條第3項第2款及第30條規定，……乃從一重乃以111年8月22日通傳內容字第11000599480號裁處書(下稱原處分)依

同法第53條第2款規定，處以罰鍰新台幣(下同)80萬元，並採取必要之更正措施。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠系爭節目主要仍以主持人與來賓之趣味對談為主，競賽僅為一小部分，內容並無危害兒童或少年身心健康之虞：

1.體力大考驗競賽：該競賽其用意僅在於測驗雙方體力上的差距是否有落差？老妹隊將計數器別於臀部上，嫩妹隊將計數器別於領口上，則是為了讓畫面有所區隔，方便觀眾容易分辨兩隊的隊員！畫面上都以遠景或半身拍攝，並未特寫在胸部及臀部上，有比較近的畫面，畫面時間也都未超過3秒。且該段競賽之畫面很多是呈現其他來賓的表情，並非側重在抖動畫面的播出，如果真的想要拍攝裸露抖動畫面，大可以一直特寫在胸部及臀部上。鏡頭會在胸部及臀部附近，單純只是為了要拍到計數器，畢竟這是一個競賽，畫面上一定要帶到，絕無刻意拍攝抖動畫面進而使人引起遐想。

2.聲音盲測競賽：該競賽人物設定是以情侶為主，說話的內容也是以男女朋友間的親密對話為主，藉由對話過程看看老妹跟嫩妹誰比較有魅力！因為是模擬情侶關係，不管是對話內容或是行為舉止，一定會強調情侶間的互動，不然會失去當初測驗競賽的目的。節目刻意安排醫師以科學儀器量測心跳，醫師穿插說明這個心跳所對應的情形，做一個理性的回應，故內容絕對沒有刻意引起性暗示及動作，而係單純呈現情侶相處的情況，道具也是日常生活的小物，故並無有性暗示及動作。系爭節目既無刻意裸露、競賽時來賓所呈現出的氛圍也是呈現陽光且正面，並無物化女性或歧視之意味，故無危害兒童或少年身心健康之虞。

㈡系爭節目內容並無致節目未能明顯辨認並與所插播之廣告未區隔之情：

查口條競賽的部分主要是針對來賓的口條流利程度做的挑戰，節目也特別設定以網路直播及電視購物的拍賣的模式來呈現，鏡面上也都加入了這兩種特效畫面，目的就是想完整

呈現出拍賣的氛圍，讓觀眾更能聚焦在他們的口條上。同時主持人也告知大家商品是隨機選擇，被非刻意選擇益生菌，也因為是比拍賣推銷產品，故基於專業表現，必要將正確的知識與資訊告訴觀眾，只是陳述事實，若是資訊有誤反而是誤導觀眾，更是不專業的表現；而試吃也是身為專業拍賣主播要做的行為，為了獲得最終勝利，現場才會進行親自試吃，分享感覺，絕非故意為特定商品為宣傳。而兩隊代表競賽時，字幕所呈現者均非真實情形，包括該益生菌的價格並非600元、也並無買一送三活動，且買就送威廉沈簽名照、價格3838元、訂購專線2020-0907均係仿照購物台模式，但內容皆為戲謔，以趣味方式呈現，非產品資訊，故並非為特定商品為宣傳，自無致節目未能明顯辨認並與所插播之廣告未區隔之情。

㈢原處分雖以110年12月16日所召開由學者、專家及實務工作者等組成之110年第8次「廣播電視節目廣告諮詢會議」（下稱系爭諮詢會議）之意見作為裁罰理由，然而，諮詢會議之組織依據為「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」僅係行政規則，且諮詢會議之意見，不應拘束被告及司法機關。而系爭諮詢會議作為被告意見參酌之一環，於處分前，原告從未被賦予任何權利，對諮詢會議之程序及意見沒有任何參與或表達不同意見之機會，顯然不符合正當法律程序。又系爭節目並無致節目未能明顯辨認並與所插播之廣告未區隔之情，原處分所載之系爭諮詢會議委員認定是否違法之意見，顯然都是該委員個人之主觀判斷，與是否違反前揭法規要件無關。

㈣被證5被告委員會會議紀錄只有會議結論，沒有討論過程的紀錄，也不足以說明裁罰理由及改善不妥節目內容依據，也沒有紀錄個別委員發表的意見及意見形成過程；諮詢會議的結論僅是建議，但從未看過被告委員會作 出與諮詢會議決議不同的判斷，故諮詢會議實質上是拘束了被告委員會。

㈤聲明：原處分應予撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠系爭節目之競賽內容，明顯妨害兒童或少年身心健康：

1. 原告製播以「老妹」、「嫩妹」競賽為主軸之內容，由老妹隊將計步器別在臀部，嫩妹隊則將計步器別在領口，計時開始後，使參與節目之來賓分別「激烈抖動胸部與臀部」，佐以主持人沈玉琳之插科打諢：「……在我心中只有他們這種是女生……」（手指向嫩妹隊來賓，畫面出現字卡歧視老妹）、「好像你變成男生一樣」（鏡頭對著老妹隊）、「你看這個社會是殘酷的，……我們現場五台機器，舞台全部都對著她」（鏡頭特寫嫩妹隊來賓）

2. 聲音盲測競賽部分，由三名女性來賓透過肢體接觸及帶有性暗示語言及動作搭配字卡，呈現撩撥異性、刺激異性性慾之內容，明顯妨害兒童或少年身心健康：該片段內容為兩隊各派出代表，由主持人沈玉琳介紹號稱「小鮮肉」之男性模特兒碩瀚登場，男性模特兒在戴上眼罩及心電圖儀器，由兩隊代表於男性模特兒耳邊說話，由現場醫生根據男性模特兒心電圖測得的數據來分析男性模特兒興奮指數，其中來賓成語蕎手持羽毛，趴在男性模特兒肩上，並貼近男性模特兒耳邊說：「寶寶，你好久沒有來找我了，你有想我嗎？人家今晚不讓你睡，好嗎？我想說可以常常來找寶寶嗎？不然寶寶會想你想到心很煩。」畫面同時播放「老妹誘惑絕招耳邊吹氣+溫柔話語」字卡。來賓林莎手持道具「愛的小手」拍打男性模特兒：「瀚！我知道一家很好吃的餐廳，我想要帶你一起去可以嗎？……你喜歡被打是嗎？不然你打我好了，謝謝你讓我贏，愛你喔！」對話過程中牽起男性模特兒的手，並將道具「愛的小手」交給男性模特兒，畫面同時播放「嫩妹誘惑絕招SM+親暱稱呼+牽手」字卡。來賓李妍瑾更以跨坐男性模特兒身上之方式，搭配性感舞蹈直接以身體磨蹭男性模特兒，畫面同時播放「老妹撩撥必殺技夜店辣妹熱舞」字卡。

3.系爭節目內容顯係以老妹、嫩妹等帶有年齡歧視之標籤，復以粗鄙不當、物化女性情節作為噱頭，不僅違反兩性平權，亦忽視人性尊嚴價值，造成心智尚未成熟之兒童或少年對於性別關係產生不當認知，妨害兒童或少年身心健康至為明顯。

㈡口條競賽部分，以特寫鏡頭、拍賣競賽橋段，分別介紹產品之成分、功效、使用方法及獨特添加物，來推介益生菌「孅」，明顯未區隔節目與廣告：

1.主持人沈玉琳拿出產品（外觀清楚辨識「孅」字樣）說：「……這個是很厲害的益生菌，我老婆、女兒、我自己都有吃，益生菌效果非常好……」來賓林莎：「它可以促進代謝，又可以讓我們排便順暢，而且它是白柚風味的，非常的好吃…只要小小一包…就可以帶出門…全家大小都可以吃」3.來賓成語蕎：「……幫助新陳代謝以及幫助排便的益生菌……而我手上這款嚴選獨家專利菌株（可以清楚辨識外盒「孅」字樣），它裡面有非常好的好菌，可以幫助我們的食道增加好菌……而且裡面還添加了白腎豆及天堂椒萃取，可以讓我們的新陳代謝越來越好……像是消化不良、代謝不佳、排便不順暢者，都非常推薦喔，讓你越吃越纖」；「……天啊，它真的非常好入口，它不需要泡水，它輕輕一包直接入口就可以了……來，讓我現在來示範一下如何吃這一包……」主持人Melody：「他還有一個標語越吃越纖」、來賓李妍瑾：「而且他還有介紹到商品名字」。

2.系爭節目之系爭內容明顯藉由「口條競賽」達成推介促銷、宣傳包裝上有「孅」字之益生菌商品；以「競賽遊戲之名行置入之實」，使觀眾產生混淆而無法分辨該片段究竟屬於傳遞資訊之節目或推銷商品之廣告，在觀眾警覺性較低之情況下，對該節目宣傳之商品產生深刻印象及好感，並進行後續交易。

㈢本件原告之違法行為包括違反衛廣法第27條第3項第2款「妨害兒少身心健康」及衛廣法第30條「違反節目與廣告未區

隔」兩部分，自法定罰鍰以觀，當以妨害兒少身心健康，違反衛廣法第27條第3項第2款，應依衛廣法第53條第2款裁罰之法律效果較重，故被告依衛廣法第53條第2款對原告進行裁罰，且違法情節均被評為「嚴重」，依評量表得分為30分，再循評量表中「其他判斷因素」之標準，於適用「妨害兒少身心健康」評量表（被證12第5頁）時，另加計10分後，以總分40分對照參考表第4級，對原告裁處罰鍰80萬。

㈣聲明：原告之訴駁回。

四、本件如事實概要欄所載之事實，有原處分及送達證書（本院卷第118頁至138頁）、被告就系爭節目討論之會議議程、會議記錄（本院卷第94頁至110頁）、被告111年6月1日第1017委員會議紀錄（本院卷第112頁至116頁）、被告就原告違反衛廣法第27條第3項第2款條之違法行為評量表及裁處參考表（原卷第第41頁至第45頁）、被告就原告違反衛廣法第30條前段之違法行為評量表及裁處參考表（第46頁至第50頁）、系爭節目側錄光碟（外放於證物袋）等資料影本，附卷可稽，為可確認之事實。爰就被告以系爭節目妨礙兒童或少年之身心健康以及未區分節目與廣告，裁處原告80萬元並命原告採取必要更正措施，是否適法有據？判斷如下。

五、本院之判斷：

㈠按言論自由為人民之基本權利，憲法第11條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制（參見司法院釋字第509號解釋文）。憲法第11條所保障之言論自由，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之自由（參見司法院釋字第613號解釋理由書）。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大深遠之影響，故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由之情事。其有藉傳播媒體妨

害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制。準此，衛星廣播電視事業播送之節目內容，如有妨害公序良俗等違法情事，自得加以限制。

㈡衛廣法第27條第3項第2款規定：「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播送之節目或廣告內容，不得有下列情形之一：……二、妨害兒童或少年身心健康。」第53條第2款規定：「衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司、代理商或他類頻道節目供應事業有下列情形之一者，處20萬元以上200萬元以下罰鍰，並得令其停止播送該節目或廣告，或採取必要之更正措施：……二、違反第27條第3項第2款……。」第30條規定：「星廣播電視事業之分公司或代理商播送之節目應能明顯辨認，並與其所插播之廣告區隔。但本法另有規定者，不在此限。」第33條第2項規定：「得為置入性行銷之節目類型、新聞報導、兒童、運動賽事及藝文活動節目之認定、節目與其所插播廣告之明顯辨認與區隔、置入性行銷置入者與贊助者揭露訊息之方式、限制及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」第52條第1項第4款規定：「衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司、代理商或他類頻道節目供應事業有下列情形之一者，予以警告或處新臺幣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：四、違反第30條或第64條第1項準用第30條規定。……。」據上，違反衛廣法第27條第3項第2款規定者，依同法第53條第2款規定，處新臺幣20萬元以上200萬元以下罰鍰，並得令其停止播送該節目或廣告，或採取必要之更正措施；違反衛星廣播電視法第30條規定者，依同法第52條第1項第4款規定，予以警告或處新臺幣20萬元以上200萬元以下罰鍰，並令其限期改正。是行為人一行為違反衛廣法第27條第3項第2款規定及同法第30條規定者，依行政罰法第24條第

1項規定，應依同法第53條第2款規定核處，並提出必要之更正措施。

㈢經查：

1.原告經營之TVBS歡樂台於110年6月10日10時至11時播出「11點熱吵店」節目，標示「保護級」，由沈玉琳及Melody主持，邀請多位女性來賓參加，當集係以「老妹嫩妹爭霸戰今晚你選誰？」為主題，由老妹團藝人及嫩妹團藝人相互競賽，前揭內容違反衛星廣播電視法第27條第3項第2款及同法第30條規定，內容略以：

⑴體力大考驗競賽：①第一回合老妹隊代表將計步器別於臀部上，嫩妹隊代表則別於領口上，計時開始來賓便抖動胸部與臀部，第二回合老妹隊又派出一代表，與嫩妹隊代表同樣將計步器別於領口上，再次與嫩妹一同抖動胸部進行競賽。②主持人沈玉琳：「在我心中只有他們這種是女生……」（手指向嫩妹隊來賓，畫面出現字卡歧視老妹）、「好像你變成男生一樣」（鏡頭對著老妹隊）、「你看這個社會是殘酷的　我們現場五台機器，舞台全部都對著她」（鏡頭特寫嫩妹隊來賓）③系爭內容女性來賓抖動胸部時均穿著低胸服飾，且鏡頭著重於臀部及胸部抖動畫面之呈現。

⑵聲音盲測競賽：①兩隊各派出代表，並安排一位男性模特兒戴上眼罩及心電圖儀器，由兩隊代表於男性模特兒耳邊說話，由醫師根據男性模特兒心電圖測得的數據，分析男性模特兒興奮指數。②來賓成語蕎手持羽毛輕撫男性模特兒耳邊並吹氣：「寶寶，你好久沒有來找我了，你有想我嗎？人家今晚不讓你睡，好嗎？我想說可以常常來找寶寶嗎？不然寶寶會想你想到心很煩。」畫面同時播出「老妹誘惑絕招耳邊吹氣+溫柔話語」字卡。③來賓林莎手持愛的小手拍打男性模特兒：「瀚！我知道一家很好吃的餐廳，我想要帶你一起去可以嗎？你喜歡被打是嗎？不然你打我好了，謝謝你讓我贏，愛你喔！」對話當中牽起男性

模特兒的手，並將愛的小手交給男性模特兒，畫面同時播出「嫩妹誘惑絕招SM+親暱稱呼+牽手」字卡。④來賓李妍瑾跨坐於男性模特兒身上，並搭配性感舞蹈以身體磨贈男性模特兒，畫面同時播出「老妹撩撥必殺技夜店辣妹熱舞」字卡。

⑶口條競賽：①由主持人先拿出產品（可清楚辨識外盒「孅」字樣），說：「 這個是很厲害的益生菌，我老婆、女兒、我自己都有吃，益生菌效果非常好……」，後交由參賽來賓手持產品介紹，兩隊代表於推介過程中，說明該產品之成分、功效、使用方法及獨特添加物。②來賓林莎：「它可以促進代謝，又可以讓我們排便順暢，而且它是白柚風味的，非常的好吃…只要小小一包…就可以帶出門…全家大小都可以吃」。③來賓成語蕎：「……幫助新陳代謝以及幫助排便的益生菌……而我手上這款嚴選獨家專利菌株(可清楚辨識外盒「孅」字樣），它裡面有非常好的好菌，可以幫助我們的食道增加好菌 而且裡面還添加了白腎豆及天堂椒萃取，可以讓我們的新陳代謝越來越好 像是消化不良，代謝不佳、排便不順暢者，都非常推薦喔，讓你越吃越孅」；「……天啊它非常非常的好入口，它不需要泡水，它輕輕一包直接入口就可以了來，讓我現在來示範一下如何吃這一包 」；主持人Melody說：「他還有一個標語越吃越孅」、來賓李妍瑾說：「而且他有介紹到商品名字」。

⑷原告違反衛廣法第27條第3項第2款部分：

查原告對於上開系爭節目內容並無爭執，且有被告側錄光碟可稽，為可確認之事實。按衛廣法第27條第3項第2款禁止播放「妨害兒童或少年身心健康」之意旨，在於維護收視兒童身心之建康發展（即身體或心理健康），故違反本款之行政法上義務，應以所播送之節目妨害收視兒童或少年之身心健康，為其構成要件。而不當之言語、動作強調或一再出現低俗、粗鄙、令人反感之言語或動作，易引發6

歲以上未滿12歲之兒童模仿或造成不良示範作用，均會對於兒童或少年身心健康產生負面影響。查系爭體力大考驗競賽之女性來賓抖動胸部時均穿著低胸服飾，且鏡頭著重於臀部及胸部抖動畫面，主持人沈玉琳說：「在我心中只有他們這種是女生……」（手指向嫩妹隊來賓，畫面出現字卡歧視老妹）；聲音盲測競賽內容則有女性跨坐男性來賓身上、女性趴伏在男性來賓身上吹氣、耳語等，為使令人尷尬的肢體接觸，具有性暗示。足見系爭節目上開內容，以不當、物化女性情節作為噱頭，復有性暗示、令人尷尬的肢體接觸，足認有誤導兒童或少年偏差性觀念或造成兒童或少年對性別關係之不當認知，妨害兒童或少年身心健康。原告違反衛廣法第27條第3項第2規定，堪以認定。

⑸原告違反衛廣法第30條部分：

①被告依衛廣法第33條第2項授權訂定「電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法」（下稱管理辦法），管理辦法第3條規定：「（第1項）電視事業播送之節目應能明顯辨認，並與其所插播之廣告區隔。……（第3項）電視事業播送之節目插播廣告時，應以字幕、圖卡、旁白、音樂或其他適當方式與節目區隔。」管理辦法第4條規定：「電視事業播送節目內容之呈現，以下列方式之一，明顯促銷、宣傳商品或服務，或鼓勵消費，或利用視聽眾輕信或比較心理影響消費者，為節目未能明顯辨認，並與其所插播之廣告未區隔：……三、節目參與者於節目中之言論或表現，呈現特定廠商品牌、商品、服務、電話、網址、標識或標語；或涉及特定產品之效用、使用方式、價格者。……五、節目內容之呈現，利用兒童、名人、專業者、贈品、統計、科學數據、實驗設計結果等手法，突顯特定商品或服務之價值者。六、節目所用之道具、布景、贈品、特定活動或其他設計，透過影像、聲音或其他形式呈現特定廠商品牌、商品、

服務、電話、網址、標識或標語；或涉及特定產品之效用、使用方式或價格者。七、節目所用之道具、布景、贈品、特定活動或其他設計，與廣告有關聯者。八、節目內容呈現特定廠商品牌、商品、服務、電話、網址、標識或標語；或涉及特定產品之效用、使用方式、價格者。」上述屬執行衛廣法所為細節性、技術性規定，無違授權意旨，本件得予援用。

②查系爭節目「口條競賽」先由主持人先拿出產品（可清楚辨識外盒「孅」字樣），並說：「這個是很厲害的益生菌，我老婆、女兒、我自己都有吃，益生菌效果非常好……」；後於競賽中，來賓不斷複誦產品名稱和產品特性，透過來賓說明益生菌「孅」摻有獨特添加物白腎豆及天堂椒等成分，並一再強調「孅」益生菌對於消化不良、代謝不佳、排便不順暢者甚具功效，可以輕易入口，達成推介促銷、宣傳包裝上有「孅」字之益生菌商品。觀諸系爭內容，並無任何插播廣告之註記或區隔說明，且系爭內容係對於不特定之電視觀眾播放，被告稱原告「競賽遊戲之名行置入之實」，使觀眾產生混淆而無法分辨該片段究竟屬於傳遞資訊之節目或推銷商品之廣告，在觀眾警覺性較低之情況下，對該節目宣傳之商品產生深刻印象及好感，並進行後續交易，即屬可採；原告主張系爭內容為戲謔橋段，僅以趣味方式呈現，無涉產品資訊，為不可採。從而原告違反衛廣法第30條前段規定：「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播送之節目應能明顯辨認，並與其所插播之廣告區隔」，亦堪認定。

2.被告依衛廣法第53條第2款核處80萬元，並採取必要之更正措施，於法有據，並無違誤：

⑴原告經營衛星廣播電視事業多年，就衛星廣播電視節目、廣告內容不得妨害兒童或少年身心健康，及節目與廣告應能區隔，不能諉為不知，其於播送廣播電視節目時，本應注意內容不得妨害兒童或少年身心健康，且區隔節目與廣

告，竟仍有本件違規行為，按其情節，原告應注意並能注意，而未注意，主觀上有過失，依行政罰法第7條規定，自應就其違法行為予以處罰。

⑵被告為處理裁處違反廣播電視法及衛廣法之案件，特訂定「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」（下稱裁量基準），其第2點第2款規定：「本會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（以下簡稱評量表，表一、表二與表三）及違法等級及適用裁處參考表（表四之一、表四之二及表四之三），適用於下列違法案件：……（二）依衛星廣播電視法第四十六條至第六十三條裁處者。……」其中表三（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）適用範圍：1.衛星廣播電視事業、2.境外衛星廣播電視事業、3.他類頻道節目供應事業；表四之三（裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件裁量基準違法等級及適用裁處參考表），適用於依衛星廣播電視法第53條裁處罰鍰之案件。量基準第5點規定：「適用違法行為評量表時，應審酌個案違法情節，勾選表一、表二或表三內考量事項並加計積分後，對照違法等級及適用裁處參考表（表四之一、表四之二或表四之三），擬具適當之處分建議。」又評量表（表三）所列之考量項目（一）違法情節或營運型態計有50項，其第18項為「節目、廣告內容妨害兒少身心健康或公共秩序或善良風俗」；等級區分為：普通 10分、嚴重30分、非常嚴重50分，說明欄說明：「……嚴重：依相關審查會議或『廣播電視節目廣告諮詢會議』建議核處，其違法情節『嚴重』者。註：『廣播電視節目廣告諮詢會議』等相關會議考量以下事項提出處理建議（其他類此之考量項目適用之）：1.比例原則。（1）採取之方法應有助於目的之達成（目的適當）。（2）有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者（手段必要，侵害最小）。（3）採取之方法所造成之損害

不得與欲達成目的之利益顯失均衡。2.有無將違法情節做適當修正。3.一行為違反數個行政法上義務。4.行為應受責難程度：此應考量行為人故意、過失或重大過失，是否初犯或屢次違規。例如：經主管機關通知改正或命其停播、停止經營，惟未配合落實，仍一再違法播送或違法經營者。5.違反行政法上義務所得之利益及所生影響：此應考量行為人違法行為所生結果，其損害公共利益或私人利益之程度及範圍如何。倘影響越大、危害公益甚鉅，應從重核處；倘行為人深切自省主動減少或停止違法行為或降低損害結果者，可減輕罰責，從輕處理。6.受處罰者之資力：違法行為人之經濟能力，應在裁處時一併考量。7.其他本會相關諮詢委員會提出之處理建議。8.依社會通念，違法情節影響層面甚鉅或導致他人權益受損甚鉅或無法回復原狀者。」考量項目（二）2年內裁處次數（含警告）35分之說明：「1.指因違反相同違法構成要件之行為所受裁處次數。2.1次（含警告）3分，超過35分以35分計，最高為35分。」考量項目（三）其他判斷因素加減1-15分即「符合下列情事者，得加重或減輕其裁處：1.有無將違法情節做適當修正。2.一行為違反數個行政法上義務。……」另違法等級及適用裁處參考表（表四之三：適用範圍參考表三）所示：「積分：31-40分，等級：第4級，對應衛廣53為80萬元。」經核上開規定乃被告基於違反衛廣法裁罰機關地位，就違反各該衛廣法規定所為細節性、技術性之規定，並未逾越母法範圍，亦與衛廣法第53條第2款所定之裁量權目的尚無牴觸，本件得予援用。

⑶查被告於110年12月16日召開系爭諮詢會議討論，出席之諮詢委員提出之審查意見略以：「節目內容及動作、對話造成兒童對女性的錯誤觀感與認知，遊戲設計易造成兒童模仿，產生對女性的不尊重行為」、「傳遞年齡歧視與物化女性的概念，妨害兒少身心發展」、「老妹及嫩妹與來賓互動，性暗示及性挑逗的聯想明確，有妨害兒童身心健

康」、「節目內容具強烈性暗示，且物化女性，違反性別平權並涉及年齡歧視」、「在節目進行中以遊戲設計將產品特性功能等細節以長時間呈現」、「商品商標，反覆出現；並透過節目來賓的競賽推銷產品。違法情節明確且嚴重」、「刻意規避置入原則以遊戲方式複誦品牌和產品特性，畫面也早就明確拍到品牌名稱『孅』」等，認為系爭節目已違反衛星廣播電視法第27條第3項及同法第30條規定，建議予以核處之事實，有開會通知單、簽到表、諮詢意見彙整表（被告可閱覽卷被證4B、5B、8B）可稽。嗣被告111年6月1日第1017次委員會議審議，審認原告違反衛廣法第27條第3項第2款及第30條規定，決議從一重處斷，依同法第53第2款規定核處80萬元，並提出必要之更正措施（即併請提出改正計畫報送被告，及邀請具性別平等及廣電法令專業講師，針對節目製播人員及主持人辦理教育訓練），有被告111年6月1日第1017次委員會議紀錄（被告可閱卷第25至27頁即被證6A）可稽。且原告製播系爭內容，同時違反衛廣法第27條第3項第2款「妨害兒少身心健康」及第30條「節目與廣告未區隔」之規定，適用行政罰法第24條第1項規定從一重處斷之規定，應依同法第53條第2款規定予以核處，並提出必要之更正措施。依違法行為評量表（表三），原告違反衛廣法衛廣法第27條第3項第2款規定，考量系爭節目、廣告內容妨害兒少身心健康，其違法情節均被評為「嚴重」，採計30分；2年內裁處次數為0次，採計0分；再考量評量表中「其他判斷因素」項目，因有一行為違反數個行政法上義務情形，加計10分，以總分40分對照參考表第4級，對應衛星廣播電視法第53條罰鍰額度，裁罰80萬元，併請提出改正計畫報送被告，及邀請具性別平等及廣電法令專業講師，針對節目製播人員及主持人辦理教育訓練，是原處分裁處合於規定，並無違誤。

㈣諮詢會議組成及召集開會過程，並無違法：

1. 原告主張諮詢會議之意見不應拘束被告及司法機關，且於本件訴訟進行中具狀聲請調查證據，質疑諮詢會議組成及召集開會過程是否合法？諮詢委員意見內容是否完整及具參考性？請求調閱相關證據資料。茲據被告提出被告主委勾選名單（被證14B）、寄發開會通知之電子郵件（被證15B）、諮詢意見彙整表（被證16B）及諮詢意見表（被證17B）為證，先予敘明。
2. 被告為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，訂定諮詢會議設置要點，其第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。」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。」
3. 被告依上開諮詢會議設置要點第9點第2項規定，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。……。」

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之節目或廣告內容時，應先合法組成諮詢會議，並指定被告代表1人召集並主持諮詢委員會議，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之分析整理及討論後，作成應予核處、發函改進或不予處理之處理建議，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之行政規則，雖然為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象性規範，然諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則明確規範召集諮詢會議之時機、組成諮詢會議之方式、召開會議之法定門檻、作成處理建議之審議方法及表決門檻等，經由被告長期適用，建立起規律之行政實務，如無合理理由，自不得對相同事件為不同於該行政實務之處理，從而產生行政自我拘束之效果。觀諸被告提出被告主委勾選名單（被證14B）、寄發開會通知之電子郵件（被證15B），足以證明諮詢會議召開程序合於上開規定；出席之諮詢委員提出之審查意見，認應予核處之委員占半數以上，且各

該諮詢委員於諮詢會議中，對於本件違法情節及建議處理方式確有討論並做成紀錄，亦有諮詢意見彙整表（被證16B）及諮詢意見表（被證17B）可稽，符合諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則之規定，被告委員會自得依諮詢會議之處理建議進行審議，進而決議。

5. 諮詢會議設置要點第8點規定：「諮詢會議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。」即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，即非以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為召開諮詢會議之要件。故原告以其未參與諮詢會議表達意見，據以主張原處分違法，為不足取。

㈤原告以被告委員會沒有紀錄個別委員發表的意見及意見形成過程，諮詢會議的結論僅是建議，但從未看過被告委員會作出與諮詢會議決議不同的判斷，故諮詢會議實質上是拘束了被告委員會云云。惟查：

1. 依前揭規定可知，諮詢會議之意見僅係供被告委員會內部參考，並無拘束被告委員會之效力，被告委員會應本於職權就諮詢會議之處理建議，進行審議並作成決議，依此程序作成之決議，即無違法。而被告委員會之決議是否符合規定，應個案判斷，原告以其從未過被告委員會作出與諮詢會議決議不同的判斷，逕認本件諮詢會議實質上是拘束了被告委員會決議，主張原處分違法，自無可取。

2. 依系爭諮詢會議諮詢意見彙整表，處理建議為：「一、妨害兒少：應予核處，情節嚴重。……二、公序良俗：應予核處，情節嚴重。……。……三、分級：：應予核處，情節普通。……。四、節目廣告化：應予核處，情節嚴重。……」被告委員會依此處理建議審議（討論案件建議）後決議「三、TVBS歡樂台110 年6月10日播出『11點熱吵店』節目：㈠其內容違反衛廣法第27條第3項第2款不得妨害兒童或少年身心健康、第30條節目應能明顯辨認並與其所插播之廣

告區隔之規定，從一重處斷，依同法第53條第2款核處新臺幣80萬元。㈡基於引導業者改善不妥內容立場，依衛廣法第53條併請業者採取必要更正措施：……」可見，諮詢會議認應原告系爭節目違反妨害兒少、公序良俗、分級及節目廣告化，按即情節（嚴重及普通），均應予核處；被告委員會係經審認，決議認原告節目內容違反衛廣法第27條第3項第2款及第30條規定，從一重處斷，第53條第2款核處80萬元，併請原告採取必要更正措施，並非如諮詢會議處理建議認為原告違反妨害兒少、公序良俗、分級及節目廣告化，均應予核處，即無原告所稱諮詢會議決議實質上是拘束了被告委員會決議之情形。

3. 國家通訊傳播委員會委員會議議事要點第15點規定：「十五、委員會議紀錄，應載明下列事項：（一）會議次別。（二）會議時間。（三）會議地點。（四）主席之姓名。（五）出列席人員及請假人員之姓名。（六）紀錄人員之姓名。（七）報告事項之案由及決定。（八）審議事項之案由及決議。（九）其他應行記載之事項。」第17點規定：「（第1項）委員會議對外不公開。但依法令規定或經委員會議決議對外公開者，不在此限。（第2項）委員會議出、列席及紀錄人員，對會議決議之過程及經委員會議決議應嚴守秘密之事項，不得洩漏。」此乃為保障合議制成員於討論過程中能充分表達意見及討論，並確保會議順利進行，綜觀議事要點亦未規定會議紀錄必須逐字記載討論內容。是被告委員會第1017次會議紀錄記載討論事項「第三案：110年第8次『廣播電視節目廣告諮詢會議』討論案件建議及擬處方式討論案」……決議「三、TVBS歡樂台110 年6月10日播出『11點熱吵店』節目：㈠其內容違反衛廣法第27條第3項第2款不得妨害兒童或少年身心健康、第30條節目應能明顯辨認並與其所插播之廣告區隔之規定，從一重處斷，依同法第53條第2款核處新臺幣80萬元。㈡基於引導業者改善不妥內容立

場，依衛廣法第53條併請業者採取必要更正措施：……」等內容，尚難認有何違法之處。

4. 被告辯稱其委員會確有討論，略以：「A委員：那我們本會來講，在執法上大家要考慮清楚，今天雖然是個案，但涉及未來的執法標準。……個人認為這是一個播送行為，他可能內容違反27條哪一款可以討論，構成53條處罰議題，依照行政罰法加重的議題來講，加重是以所得利益超過法定最高罰鍰，這可以罰鍰不受最高額限制，但裁罰必須考量第一項部分，所以我們裁量基準表裡面把一行為違反數義務當成加重項目……」、「B委員：它一個行為違反兒少分級身心健康以及公序良俗，另外一個行為又違反節廣(節目廣告化)部分，這很難說它是一個接續行為……我感覺頻道它會在同一個節目裡面違反不同的行政法上的義務……我們可以以一案件處理，我們節制自己的權力，給業者比較寬容的這個決定……我覺得那個是一行為，我們可以選擇兒少來處罰它，但節廣要列出來，要給它明確的行政指導，甚至節目裏面有兩個違法行為，我們可以考慮是不是加重一點的罰鍰」、「C委員：對於一個節目裡面，不同橋段違反各自法律，那這樣視為一個行為還是多個行為，這個討論中，我們建立一些原則，這個個案非常重要……一個違規的廣告一直播，避免一直累加罰鍰會造成業者負擔，因此我們可以視為同一案，但如果是不同行為，違反不同事項，而且可以區分，那就是不同行為」、「D委員：實際上本會的一個目的在於確保頻道播出的內容能夠符合公序良俗，不要有物化女性、有害社會，所以可以用的手段不是只有罰鍰而已，但是我們限縮在這個案子，針對11點熱吵店這個案子的話，我個人雖然在直觀上，雖然它觸犯了四個項目，應該四個去罰，但我尊重法律專業，既然甲處長、乙處長都講了它是一行為，我還是會採納內容處的意見」、「E委員：一行為違反數個行政法上義務，就算你要堅持一行為的話，它有違反數個行政法上的義務的話，我們有空間可以加重其他判斷因素的分數，

我會勾有」、「F委員：基本上這六個案子基本上都尊重內容處的裁罰方式或發函改進的方式」、「G委員：這個案子假使說，假如委員會多數認定這是一行為或數行為我都尊重，我在乎的是過去的行政慣例、一致性和平等原則」。關於本件裁罰鍰額及改正措施等，則有如下之討論：「A委員：我是覺得這對我們來講，這是條文解讀的意義，衛廣法要回歸到27條和53條，27條第三項是說處罰的部分是播送之節目或內容，它處罰的是播送的行為，播送的內容不能有這些情況，一個播送的行為可能會有違反數個行政法上的義務，有兒少議題、妨礙公序良俗議題，節廣部分的議題，看得出來它前後應該是同一組人啦，只是說節目的整個劇本裡面，有可能有一些遊戲、有一些涉及節廣部分，我個人認為這是一個播送行為，它可能內容違法27條哪一款可以討論，構成53條處罰議題，依照行政罰法加重的議題來講，加重是以所得利益超過法定最高罰鍰，這可以罰鍰不受最高額限制，但裁罰必須考量第一項部分，所以我們裁量基準表裡面把一行為違反數義務當成加重項目……」、「B委員：跟內容處列的相似，要他們提出明確的改善的計畫及措施，以及它的製作人、製播，主持人等要上性平課程以及節廣部分，不能置入行銷的相關的教育訓練，而且要確定他們有上，資料要再送給我們……」等語，被告辯稱其委員會就原告違法態樣、裁罰依據及金額均討論後，作成決議，堪以採信。

六、綜上所述，原告主張各節，均無可採，被告作成原處分，並無違誤。又本件事證已明，兩造其餘之攻擊防禦方法核與判決之結果不生影響，爰無庸逐一論述，併此敘明。

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

中　　華　　民　　國　　112　　年　　12　　月　　7　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　鄭凱文

法　官　林妙黛

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　12　　月　　7　　日

書記官　李建德