

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

111年度訴字第852號

114年3月13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 陳家輝律師

周宇修律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳崇樹（代理主任委員）

訴訟代理人 邱瀚生

康尹柔

李元德律師

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5月10日通傳內容字第11148012550、11148012590號函，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、程序事項：本件原告起訴後，被告代表人依序變更為翁柏宗、陳崇樹，茲據變更後之代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷二第205至207、331至333頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

原告所經營頻道名稱「TVBS」及「TVBS新聞台」（下合稱系爭頻道）取得衛星廣播電視事業（下稱衛廣事業）類別為衛星頻道節目供應事業執照（下稱系爭事業執照），系爭事業

01 執照效期均為民國106年8月3日至112年8月2日。原告因取得
02 系爭事業執照已屆滿3年，乃分別於109年9月28日、109年10
03 月5日向被告提出系爭頻道之營運計畫執行報告，辦理106年
04 8月3日至109年8月2日期間之評鑑。經被告所屬「衛星廣播
05 電視事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業
06 評鑑諮詢會議」於110年2月5日第98次審查會議（下稱系爭
07 諮詢會）決議建議評鑑結果為合格後，再經被告第956、98
08 2、986次委員會議審議，請原告到場陳述意見後，乃於111
09 年4月20日召開第1011次委員會（下稱系爭委員會）決議評
10 鑑結果合格，嗣被告依衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第17
11 條第1項分別以111年5月10日通傳內容字第11148012550號函
12 （下稱原處分1）、第11148012590號函（下稱原處分2，與
13 原處分1合稱原處分）附加附款評鑑合格，附款（下稱系爭
14 附款）為：並依行政程序法第93條第2項規定附加負擔，如
15 未履行負擔，被告得依同法第123條規定廢止原處分，附加
16 負擔內容如下：（一）為落實新聞自主，原告應修正編輯室
17 公約，並納入「本公約為原告製播新聞同仁基本勞動條件之
18 一，並應視為勞動契約之基本構成要件，原告不得因製播新
19 聞同仁主張本公約之權利而給予不利之處分」之規定；公約
20 完成修正並簽署，應於公司官網公開，並應於文到之次日起
21 3個月內報送被告。（二）為補強既有採、編、播體系缺
22 失，原告就系爭頻道製播新聞及其他新聞性節目，應配置不
23 擔任其他職務之專職編審2至3位（系爭頻道不得共用），並
24 應確保其職務行使之獨立；原告應於文到之次日起3個月內
25 就系爭頻道配置專職編審暨確保其行使職務獨立性之方式報
26 送被告。（三）原告應依衛廣法第22條、申設子法規定及內
27 部自律組織章程設置並運作內部自律規範機制，討論案件
28 時，應有合於背景之專家學者參與；原告並應逐字或詳細記
29 載會議個別委員發言及討論過程，定期於官網公開。（四）
30 原告應適切處理觀眾對系爭頻道之內容申訴，並將申訴及處
31 理情形統計整理後提交內部自律組織，俾提出改善措施、確

01 實執行、追蹤改善結果；原告應每季於公司官網公布系爭頻
02 道受理公眾申訴之處理情形及回覆報告。（五）評鑑期間系
03 爭頻道計有9次（TVBS）/5次（TVBS新聞台）違反廣電法令
04 紀錄，請落實內控機制及教育訓練，提升經營者及員工職能
05 素養，如出現違規應立即召集相關人員檢討，並將案件提交
06 內部自律規範機制討論。」等情。原告不服原處分附加系爭
07 附款，遂提起本件行政訴訟。嗣於訴訟進行中，被告以112
08 年7月11日通傳內容字第11200029250號函、第11200029260
09 號函核准原告系爭頻道換發事業執照（下稱系爭換照許可
10 ）。

11 三、原告主張及聲明：

12 (一)主張要旨：

13 1. 衛廣法第17條並未授權被告得為系爭附款，且依衛星廣播電
14 視事業及境外衛星廣播電視事業評鑑審查辦法（下稱評鑑辦
15 法）第9條第2項規定，若評鑑之審查項目中無評分低於60分
16 者，被告即負有給予原告評鑑合格處分之義務，此際裁量權
17 限縮至零，被告不得依行政程序法第93條後段規定為系爭附
18 款。故被告稱依衛廣法第1條及國家通訊傳播委員會組織法
19 （下稱通傳組織法）第1條規定，本於監理的立場仍得為系
20 爭附款云云，尚不得作為原處分附加系爭附款之直接法源依
21 據。再觀系爭附款各項之內容，均係於原處分外再附加原告
22 之作為義務，故系爭附款既屬負擔，原告得先位請求撤銷系
23 爭附款。

24 2. 原告先位撤銷訴訟具權利保護必要，備位及次備位確認訴
25 訟，亦具確認利益且符合確認訴訟補充性原則：

26 (1)被告既自承原處分效力仍在，可知系爭附款所課予原告具繼
27 續性之作為義務確實仍未消滅，雖系爭換照許可已通過，然
28 原告如不履行系爭附款，被告除得廢止原處分外，亦可強制
29 原告履行，因此原告先位請求撤銷系爭附款，有權利保護必
30 要。且原處分與系爭附款應屬可分，系爭附款得單獨成為訴
31 訟審查之程序標的，而不生剝奪被告裁量權問題。

01 (2)退步言之，縱認系爭附款的規制效力已不存在，然行政機關
02 有重複作成相同附款之可能，為確立未來法律適用原則，使
03 人民免受相同違法行政處分之不利益，或就重要基本權利地
04 位或法律見解作根本釐清時，均應肯認具有請求確認違法之
05 正當理由。故為確立未來法律適用原則，使原告免再受相同
06 違法行政處分之不利益，並就重要基本權利地位或法律見解
07 作根本釐清，具有請求確認之正當理由，原告備位請求確認
08 系爭附款違法，具有確認利益。再退步言之，倘認原告不得
09 單獨確認系爭附款違法，則次備位亦得請求確認原處分為違
10 法。

11 3. 系爭附款各項內容，分別有下列違法情形：

12 (1)系爭附款第1項違反比例原則，且與原處分之目的無正當合
13 理關聯：

14 原告已於110年10月20日到會陳述後補正事項中回覆，TVBS
15 編輯室公約的制定過程除遵照被告109年10月30日「通傳內
16 容字第10900465380號」修正「TVBS新聞編輯室公約」，制
17 定過程並曾徵詢TVBS新聞倫理委員會委員、新聞部各級主管
18 與員工們之意見，公約內容簽署完成後已公告全體員工，新
19 聞部新進員工皆簽署編輯室公約。編輯室公約第3條規定：
20 「聯利媒體董事會、經營階層或其他業務、行政主管不得以
21 違背新聞專業精神之任何理由，干預新聞內容與自律空間，
22 包括人事獎懲等方式，以維護TVBS新聞專業自主。」上開文
23 字與被告要求縱非完全相同，但已可達成落實新聞自主之目
24 的，原告亦確認其皆按勞動基準法相關規定辦理。若僅憑文
25 字不同，即逕認原告未履行，即廢止原處分評鑑合格，不僅
26 無助於目的之達成，對原告權益之侵害顯然過重而非屬最小
27 侵害手段，違反比例原則。且參照原告現有編輯室公約條文
28 已可落實新聞自主，原告原營運計畫內容並不包含修正其編
29 輯室公約。況系爭附款第1項係有關勞動條件及內容之設
30 定，自應由相關勞動法規規範。被告權責範圍在於「確保通
31 訊傳播市場公平有效競爭」，故被告要求原告將勞動條件及

01 內容納入編輯室公約，已逾越被告之權限，且與原處分之目
02 的無正當合理關聯，違反不當聯結禁止原則。

03 (2)系爭附款第2項違反依法行政原則、比例原則，亦有憑據事
04 實欠缺實證資料證明之違法：

05 ①原告現行編審人員已堅守「TVBS新聞十誡」、「TVBS新聞編
06 輯室公約」及「TVBS-56台新聞談話類型節目自律規範」，
07 所有編審均本其專業獨立執行職務。然被告係從公司組織面
08 之立場，要求原告再配置不得兼任其他業務之編審，介入原
09 告對人事安排之經營自由，然衛廣法等法規均無對設置專職
10 編審制度及其最低人數為規定，被告於法律無明文規定之情
11 形下介入原告人事，即有違依法行政原則。又被告在欠缺實
12 證資料證明下，擅認增加原告專職編審之人數得改善採、
13 編、播體系之缺失，實有違法。原告考量新聞自律成效、人
14 事任用與職掌規劃，認為在既有新聞組織架構中建立共同核
15 心價值，進行採、編、播作業的審核品管訓練，是最有實質
16 意義的新聞自律模式，若依被告要求令原告更改其現有之人
17 員編制及製播流程，即使形式上新設職位，若難以規劃適切
18 職務內容及稽核方式，仍不易與既有運作模式順暢結合，甚
19 至可能衍生運作上的困難，反而限制了「維護新聞專業自
20 主」之目的，已違反比例原則。

21 ②參照被告提出之乙證12第12頁、乙證13第11至12頁、乙證16
22 第2頁、乙證17第2頁等資料，原告已多次拒絕被告之要求，
23 則系爭附款顯非原告之營運計畫內容。被告於以媒體壟斷防
24 制與多元維護法「草案」之條文，要求新聞頻道應設置獨立
25 編審制度，然該等草案內容仍有諸多待社會各界共同討論之
26 事項，尚未立法完成，不得作為增加人民義務之依據，甚至
27 逕透過系爭附款對原告附加額外不利益，被告實有以行政裁
28 量權之附款取代立法者之決定，違反依法行政原則甚明。原
29 告就「TVBS新聞台」設有專職總編審1人及新聞部資深主管
30 兼任之編審10人的現行制度，亦得明顯改善違規狀況，足認
31 原告內部自律機制運作尚屬良好，尚無以公權力介入原告對

01 人事安排之經營自由的必要，且增加專職編審人員與減少違
02 規之間，並無必然的因果關係。本件評鑑期間「TVBS新聞
03 台」、「TVBS」各有10次、9次受被告裁處，而執照效期第4
04 至6年間，「TVBS新聞台」、「TVBS」違法次數各降至3次、
05 0次，則被告無從證明系爭附款所據事實存在，當不得以系
06 爭附款增加原告義務。

07 (3)系爭附款第3項違反明確性原則及比例原則：

08 原告已成立TVBS新聞倫理委員會並運作內部自律規範機制、
09 同時處理觀眾之申訴，亦將TVBS新聞倫理委員會會議紀錄公
10 告於官網，但要求「逐字」記載會議過程，實過於嚴苛，亦
11 難以估計需耗費或耗費過多的人力及時間成本；且被告未具
12 體說明應紀錄之內容為何，應如何改善始能達到標準，原告
13 實已強化紀錄的清晰度與完整性，會議記錄內容皆經過委員
14 們逐一核對始確認公布，但仍無法確知所實行者，是否符合
15 被告要求之「詳細」，而將處於評鑑結果「合格」隨時可能
16 被廢止之危險狀態，當欠缺明確性，實有不法。況衛廣法第
17 22條僅規定衛星頻道節目供應事業，就聽眾申訴之受理應定
18 期向主管機關提出具體報告、及自律規範機制應報主管機關
19 備查，未授權主管機關得審查自律組織之個別委員的發言內
20 容。被告要求會議紀錄應以逐字稿或詳細記載方式呈現，與
21 會人員如知悉其發言內容將完整揭露，恐令其難以暢所欲言，
22 無助於發揮自律會議功效之目的，欠缺適當性。原告現行
23 行將會議紀錄公告於官網之方式，已可達成內部檢討改進、
24 接受社會公評之目的，已履行衛廣法第22條規定之義務，若
25 僅因原告會議紀錄無法符合被告「逐字」、「詳細」之要
26 求，即面臨廢止評鑑結果合格之處分，顯與欲達成內部自律
27 目的之利益有失均衡，違反比例原則。被告未能說明將發言
28 內容與個別委員對應，與審查原告有無履行自律義務間，有
29 何因果關係，既原告新聞倫理委員會的外部委員曾明確要求
30 以條列重點方式記錄討論過程與決議，且該等紀錄已足夠清
31 晰及完整可達成內部檢討、教育員工等目的，應認原告已履

01 行衛廣法第22條規定之義務，且系爭附款第3項與評鑑處分
02 之目的間，欠缺正當合理之關聯。

03 (4)系爭附款第4項違反明確性原則、比例原則及不當聯結禁止
04 原則：

05 原告已適切處理觀眾之申訴內容，不僅相關人員會直接回覆
06 觀眾，新聞部總編審亦將觀眾申訴內容提交TVBS新聞倫理委
07 員會中報告討論，且會議紀錄皆已公開原告對觀眾申訴之處
08 理結果、內部檢討及改善方式。近3年原告不僅依章程規定
09 每年召開4次TVBS新聞倫理委員會，也自行視狀況增加會議
10 頻率，已足以落實內部提升與改善之目的。被告要求原告應
11 「每季」於公司官網公布處理情形，強制原告每3個月必須
12 召開一次倫理委員會，是否有助目的之達成，實有疑問，亦
13 難見其與處分目的之關聯性，應違反比例原則與不當聯結禁
14 止原則。縱原告自認已實踐該項附款之內容，仍無法確知其
15 所行是否符合被告之要求，被告是否因原告未將該等處理報
16 告自倫理委員會會議記錄中獨立出來、或因原告未將兩頻道
17 區分頻道別於官網公開申訴處理情形，而認為原告仍未達成
18 該項附款，皆不明瞭，使原告無所適從，該項附款當欠缺明
19 確性，實有不法。

20 (5)系爭附款第5項違反明確性原則：

21 本項附款並未指明原告應改善之具體內容，僅要求原告應落
22 實內控機制及教育訓練云云，實相當抽象，指涉範圍也過於
23 空泛，使受規範對象欠缺預見可能性，難以遵循；且出現違
24 規應立即召集相關人員檢討、將案件提交內部自律規範機制
25 討論之要求，亦未告知原告具體達成方式，是否必須將檢討
26 內容及內部自律組織討論內容以何種方式進行記錄。該附款
27 指涉範圍已過於抽象、空泛，使受規範對象欠缺預見可能
28 性，縱原告於新聞倫理委員會討論及記錄裁罰或違規案件，
29 仍無法確知其所行是否符合被告之要求，亦已違背明確性原
30 則。

01 4. 政府監管與新聞自由間存有緊張關係，若動輒以公權力積極
02 介入新聞媒體運作，極有可能戕害新聞自由、甚至導致寒蟬
03 效應之虞，應先由媒體自律、及市場機制的社會他律發揮監
04 督力量，僅於該等自律或他律機制皆不足或失靈時，始得以
05 政府之強制力作為最後管制手段，以免損害新聞自由及媒專
06 業自主。被告作為行政機關，應遵守「自律先行原則」，恪
07 守其最後防線之地位，不得濫用其裁量權，以系爭附款之各
08 項內容任意介入原告新聞節目之產製過程。

09 (二)聲明：

- 10 1. 先位聲明：系爭附款均撤銷。
- 11 2. 備位聲明：確認系爭附款均違法。
- 12 3. 次備位聲明：確認原處分均違法。

13 四、被告答辯及聲明：

14 (一)答辯要旨：

- 15 1. 本件原告先位訴訟欠缺權利保護必要，備位及次備位聲明亦
16 不合法：

17 (1)先位聲明部分：

18 參照本院111年度訴字第752號判決意旨，可知即便系爭附款
19 都被撤銷，被告在換照審查時，仍得審查，因系爭附款本來
20 就是換照審查事項中，營運計畫執行報告裡面的細項內容，
21 而本件被告迄未廢止評鑑合格之原處分，而系爭事業執照效
22 期已屆滿，被告亦依原告申為系爭換照許可，故系爭附款縱
23 原告未改善或履行，亦無法生廢止原處分之效果，原告已不
24 可能因被告廢止原處分致遭受不予換照之不利益處分，是原
25 告起訴欠缺權利保護必要。

26 (2)備位及次備位聲明部分：

27 按確認行政處分違法之訴，須符合行政處分已執行而無回復
28 可能或行政處分已消滅，及原告之確認利益存在。系爭附款
29 從未經行政執行，被告迄未廢止原處分，是更不可能發生已
30 執行而無回復可能之執行結果，觀原告已於112年7月11日換
31 照成功，照常經營衛廣事業之事實即明。本件原處分已不符

01 合前開確認行政處分違法之訴的第1項要件，故原告備位及
02 次備位聲明不合法。又所謂「行政處分於未來有反覆發生之
03 危險」，係指第1次駁回處分之不利益，於未來有反覆發生
04 之危險，方有請求確認其違法之確認利益。而本件原告已經
05 評鑑合格，且已換照通過，故不存在權利被侵害無法回復之
06 情形，更不存在未來之評鑑及換照審查必受制於本件原處分
07 的危險。往後之評鑑及換照審查程序，皆係不同的審查過
08 程，有賴被告依屆時情形進行個案判斷與裁量。原告稱其有
09 再受不利益之可能而有確認利益云云，自屬無據。

- 10 2. 被告對於衛廣事業之管制方式，係自衛廣法第2章經營許可
11 章採行申請許可制，並依相關法律規定（含立法目的）予以
12 裁量決定是否許可申請。衛廣事業業者於提出申請時，並應
13 依衛廣法第6條規定提出營運計畫，被告依衛廣法第10條第1
14 項第3款及第4款規定應就營運計畫是否違反法律強制或禁止
15 規定之虞或對國家安全、產業整體發展、公共秩序或善良風
16 俗有不利影響及是否有實現營運計畫之資金及執行能力等項
17 目進行審查。被告依衛廣法第11條第1項規定發給衛廣業者
18 有效期間為6年之衛廣事業執照後，於前開執照有效期間，
19 被告依衛廣法第3章營運管理章以下之規定對衛廣業者進行
20 營運管理，包含依衛廣法第17條規定於取得執照屆滿3年時
21 辦理評鑑及依衛廣法第18條規定於執照有效期間屆至時辦理
22 換照。評鑑結果如不合格且無法改正，依衛廣法第17條第2
23 項將廢止許可及註銷事業執照，而換照申請如未通過，依衛
24 廣法第19條規定於執照有效期間屆至後即不得繼續經營。由
25 上可知，衛廣法對於衛廣業者之管制及監理，係自申請許可
26 制開始，於發給執照後進行評鑑，並於執照有效期間屆滿前
27 進行換照，且於各階段對於衛廣業者皆有市場進入或退出市
28 場之管制手段。再參最高行政法院102年度判字第75號判決
29 意旨，評鑑為被告連續管制及監理之一環，而由評鑑辦法第
30 9條第1項及第12條第1項規定可知，有關「執行情形」、
31 「財務狀況」等要件，皆屬被告於辦理評鑑時所應審酌評價

01 之事項，是原處分自屬裁量處分，被告得依行政程序法第93
02 條第1項本文規定為系爭附款。況行政處分為附款之目的在
03 補充或調整行政處分的效力或規範內涵，及可作為獨立行政
04 處分，與主行政處分交互作用。增加行政處分的彈性與靈活
05 度，避免全有全無的零和決定。系爭附款即屬前述與原處分
06 評鑑合格交互作用之附款，並避免被告在享有裁量權之情形
07 下，僅得在評鑑合格與不合格間作成決定。如依原告主張被
08 告於作成原處分外，不得再作成任何附款，如此勢將架空附
09 款制度，顯不可採。

10 3. 系爭附款之各項內容均無違法：

11 (1) 系爭附款第1項並未違反比例原則及不當聯結禁止原則：

12 編輯室公約作為保障內部新聞自由之制度，被告基於通傳組
13 織法第1條所定保障言論自由、維護媒體專業自主之任務，
14 對於編輯室公約之制定及內容，被告自得予以監理，自無法
15 僅憑原告有制定編輯室公約即可認定原告已履行義務，更應
16 當進一步檢視編輯室公約之內容，以確保編輯室公約得以真
17 正於原告內部落實內部新聞自由。是以，被告要求原告於編
18 輯室公約增加系爭附款第1項所述文字，僅係就原告依營運
19 計畫之制定編輯室公約義務所為具體要求，並非增加原營運
20 計畫所無之義務，尚無違反比例原則。因此，編輯室公約作
21 為保障內部新聞自由之制度，其內容自與新聞從業人員之勞
22 動條件難以分離，因此系爭附款第1項確屬有據，核無違反
23 不當聯結禁止原則之違法。

24 (2) 系爭附款第2項並未違反依法行政原則及比例原則：

25 依營運計畫原告負有聘僱專責編審之義務，為強化既有採、
26 編、播體系，並符合工作職務獨立性，爰作成系爭附款第2
27 項，並無違反依法行政原則。依原告所提補正說明，TVBS新
28 聞台之編審人力計有8名，除總編審外，另有7名主管負責TV
29 BS(Focus)及TVBS新聞台新聞播報形式內容之督導與審核，
30 似僅有1人為專職編審，其餘7人性質為兼職，且不外於原告
31 採、編、播指揮監督體系；TVBS之編審人力計有5名，該等

01 人員職稱仍屬製作人、監製及節目總監等，其性質仍應屬兼
02 職，屬既有節目製播指揮監督體系內人員。關於原告所負聘
03 僱專責編審之義務，亦不僅因原告有聘僱專責編審即得認定
04 其義務已履行，仍須就原告聘僱專責編審後之情形加以檢
05 視，有鑑於原告既有採、編、播之體系缺失，被告即以系爭
06 附款第2項要求原告應以現狀為基礎補強其缺失，因此系爭
07 附款第2項僅係就原告依營運計畫原已有之義務所為具體要
08 求，並非增加原營運計畫所無之義務，自無違反比例原則。
09 況系爭附款第2項係根據原告當初的營運計畫所提出之人力
10 編制，觀乙證18、21即知原告自述要进一步落實專業編審
11 制，增加節目編審人力，被告並未要求原告增加人力，應無
12 違反比例原則的問題。

13 (3)系爭附款第3項並未違反明確性原則及比例原則：

14 原告依營運計畫負有訂定自律機制及進行自律組織之運作，
15 此為原告所不否認，而依衛廣法第22條規定被告依法亦應就
16 自律組織之執行進行監理，故被告自得就原告義務履行情形
17 加以檢視。觀原告所提出之新聞自律委員會會議紀錄，以10
18 7年4月13日新聞倫理委員會會議紀錄為例，會議紀錄僅記載
19 會議討論重點紀錄、討論要點及委員建議等項，但對於討論
20 過程及建議係如何形成等項目則無記載，使得被告無從檢視
21 原告自律組織形成決定之過程，自難認原告已履行其義務。
22 系爭附款第3項係要求原告應逐字或詳細記載，原告得視其
23 運作方式，內部討論決定係逐字或詳細記載。且系爭附款第
24 3項亦未記載需揭示個別委員之姓名，而係要求須就個別委
25 員之發言加以記載，原告主張該附款將使個別委員無法暢所
26 欲言云云，實屬無稽，且被告就原告具體應紀錄之內容已有
27 具體說明，並無欠缺明確性之違法。系爭附款第3項並未更
28 易原告組織運作之規章及實態，且具有前述使被告得以檢視
29 原告決定形成之過程本身是否已全盤審酌應考量之因素之目
30 的，故原告主張系爭附款第3項違反比例原則云云，自不可
31 採。

01 (4)系爭附款第4項並未違反比例原則及不當聯結禁止原則：

02 依衛廣法第22條規定原告應每季公告民眾申訴及處理情形，
03 並非要求原告每3個月均應強制召開倫理委員會，原告主張
04 與事實不符，自無原告所稱違反比例原則與不當聯結禁止原
05 則。況衛廣法第22條本已課予原告應定期公開民眾申訴事項
06 之義務，故並未增加原告法律所無之義務。

07 (5)系爭附款第5項並未違反明確性原則：

08 有鑑於原告曾於評鑑期間分別有5次(TVBS新聞台)及9次(TVB
09 S)之違反廣電法令紀錄，故以系爭附款第5項要求原告應落
10 實內部自律機制，是以，系爭附款第5項僅係就原告依營運
11 計畫原已有義務所為具體要求，確屬有據。原告主張其無法
12 預見被告將如何確認其已達成該附款，故該附款違反明確性
13 原則云云，然此正是被告之所以於系爭附款第3項要求原告
14 於會議紀錄中詳述個別委員發言及討論過程之目的，如原告
15 於內部自律組織會議紀錄中詳述個別委員發言及討論過程，
16 被告自得據此檢視原告是否已履行此附款。是以，該附款並
17 無違反明確性原則。

18 (二)聲明：原告之訴駁回。

19 五、本院之判斷：

20 (一)衛廣法第6條第1項規定：「衛星廣播電視事業之經營，應填
21 具申請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經審查許可，
22 發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。」第7條第1項規
23 定：「申請經營直播衛星廣播電視服務事業，其營運計畫應
24 載明下列事項：一、使用衛星之名稱、國籍、頻率、轉頻
25 器、頻道數目及其信號涵蓋範圍。二、開播時程。三、財務
26 結構及人事組織。四、頻道或節目規畫。五、內部控管機
27 制。六、經營方式及技術發展計畫。七、收費基準及計算方
28 式。八、其他經主管機關指定之事項。」第11條第1項規
29 定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業分公司之
30 執照有效期間為6年。」第17條規定：「(第1項)主管機關
31 應就衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或

01 代理商所提出之營運計畫執行報告，於該事業取得執照屆滿
02 3年時，辦理評鑑。（第2項）前項評鑑結果不合格者，主管
03 機關應令其限期改正；其無法改正者，主管機關應廢止其衛
04 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
05 許可，並註銷其執照。（第3項）前2項之評鑑程序、審查項
06 目、評分基準及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定
07 之。」第18條規定：「（第1項）衛星廣播電視事業及境外
08 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
09 月，應填具申請書及換照之營運計畫向主管機關申請換照。
10 （第2項）主管機關受理前項換照之申請，除審查其申請書
11 及換照之營運計畫外，並應審酌下列事項：一、營運執行報
12 告、評鑑結果及評鑑後之改正情形。二、違反本法之紀錄。
13 三、播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄。四、對於訂戶
14 紛爭之處理。五、財務狀況。六、其他足以影響營運之事
15 項。」而第17條立法理由略以：「……為免影響衛星廣播電
16 視事業正常營運並簡化行政程序，爰修正為每3年評鑑一
17 次。另因執照期間為6年，當執照期間將屆時，應向主管機
18 關申請換照，於換照當年度，是否仍應辦理評鑑並無具體規
19 定，且按現行實務運作，衛星廣播電視事業執照屆期換照之
20 審查，主管機關已就其過去6年營運情形進行審視，與評鑑
21 該事業前3年營運情形之程序相同，並無重複審查之必要，
22 爰將原條文第6條第4項及第5項酌作修正，移列為第1項及第
23 2項。」等語。依衛廣法第17條第3項規定而訂定之評鑑辦法
24 第2條第1項規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視
25 事業之分公司或代理商，應於該事業取得執照屆滿3年起2個
26 月內向主管機關提出第1年至第3年之營運計畫執行報告，及
27 申設或換照時所附應改善事項、行政處分附款、承諾事項或
28 行政指導之執行情形。」第4條規定：「（第1項）衛星頻道
29 節目供應事業（以下簡稱節目供應事業）及境外衛星頻道節
30 目供應事業（以下簡稱境外節目供應事業）之營運計畫執行
31 報告，其頻道屬性為一般頻道，應包括下列項目：一、頻道

01 經營理念與節目編排之執行情形。二、內部控管機制與自律
02 組織運作之執行情形。三、財務狀況。四、客服部門編制與
03 意見處理之執行情形。五、其他主管機關指定事項。（第2
04 項）前項營運計畫執行報告應依附表二所載之指定細項撰
05 寫，並檢附佐證資料及其他主管機關指定之文件。」第6條
06 規定：「主管機關應召開衛星廣播電視事業、境外衛星廣播
07 電視事業及他類頻道節目供應事業評鑑諮詢會議審查評鑑案
08 件並提供諮詢意見。」第7條規定：「衛星廣播電視事業及
09 境外衛星廣播電視事業提出之營運計畫執行報告，有記載不
10 全或文件不全者，應通知限期補正；屆期不補正或補正不全
11 者，逕依既有資料進行評鑑。」第9條規定：「（第1項）節
12 目供應事業及境外節目供應事業之評鑑，其頻道屬性為一般
13 頻道者，應依下列審查項目審查：一、頻道經營理念與節目
14 編排之執行情形。二、內部控管機制與自律組織運作之執行
15 情形。三、財務狀況。四、客服部門編制與意見處理之執行
16 情形。五、其他事項之執行情形。（第2項）前項第2款經評
17 分低於60分者，其評鑑為不合格，應令其限期改正；前項第
18 1款及第3款至第5款均經評分低於60分者，亦同。」第12條
19 規定：「（第1項）節目供應事業及境外節目供應事業，頻
20 道屬性為一般頻道，其營運計畫執行情形有下列之一者，其
21 評鑑為不合格，並令其限期改正：一、本國節目播出比率未
22 符合申設或換照營運計畫之規畫。二、有委託他人經營或將
23 執照出租、出借、轉讓或設定擔保予他人之情形。三、有重
24 大營運不當，致損害訂戶或視聽眾權益之情事或有損害之
25 虞。（第2項）節目供應事業及境外節目供應事業之頻道屬
26 性為一般頻道，其營運計畫執行情形經評鑑為不合格，且其
27 不合格事由屬無法改正者，應廢止其許可並註銷執照。」可
28 知，原告為衛星廣播事業（類別為衛星頻道節目供應事
29 業），於取得事業執照屆滿3年起2個月內，應向被告提出營
30 運計畫執行報告，及申設或前次換照等相關事項之執行情
31 形，若原告有評鑑辦法第9條第1項所列審查項目之各項目評

01 分低於60分者，或營運執行計畫有評鑑辦法第12條第1項所
02 列各情形者，評鑑為不合格，且除不合格事由屬無法改正者
03 即應廢止其許可並註銷執照外，被告均應令原告限期改正，
04 迨事業執照期限屆滿前6個月，原告應向主管機關申請換
05 照，而依衛廣法第18條規定評鑑結果、營運執行報告及評鑑
06 後之改正情形均為換照之審查事項。準此，被告就評鑑原告
07 是否合格，即享有裁量權。

08 (二)行政程序法第93條規定：「(第1項)行政機關作成行政處
09 分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定
10 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
11 為限，始得為之。(第2項)前項所稱之附款如下：一、期
12 限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。
13 五、保留負擔之事後附加或變更。」第123條第2款、第3款
14 規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一
15 者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……二、
16 原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處
17 分，受益人未履行該負擔者。……」第125條規定：「合法
18 行政處分經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日
19 時起，失其效力。但受益人未履行負擔致行政處分受廢止
20 者，得溯及既往失其效力。」足見，處分機關作成裁量行政
21 處分即有是否為附款之權限，本件被告評鑑原告合格與否，
22 既享有裁量權，已如上述，則其作成原處分為合格之裁量
23 時，自許為附款，並無違反法律保留原則。至所謂「負擔」
24 係指行政機關作成授益處分時，課予處分相對人非法律明定
25 之作為、不作為或忍受等義務，受益人未履行該義務，行政
26 機關得強制其履行，否則，即廢止該授益處分使其溯及既往
27 失效；而「保留行政處分之廢止權」則指行政機關作成行政
28 處分時，附加保留於將來發生廢止事由時，得廢止該行政處
29 分。是以，行政機關作成授益處分所為附款，究屬「負擔」
30 抑或「保留廢止權」，當探求行政機關為附款之目的，若旨
31 在貫徹該附款所欲達成之公益目的，且欲以行政強制執行手

01 段行之，而該行政義務得依法強制執行，則應解釋為負擔，
02 尚非僅以行政機關所使用的名稱為斷。

03 (三)經查，原告取得系爭事業執照，其效期為106年8月3日至112
04 年8月2日，並經營系爭頻道。原告因系爭事業執照已屆滿3
05 年，乃於109年9月28日向被告提出營運計畫執行報告，辦理
06 106年8月3日至109年8月2日期間之評鑑。經系爭諮詢會會議
07 紀錄（本院卷二第243至245頁）決議建議評鑑結果為合格
08 後，再經被告第956、982、986次委員會議審議，請原告到
09 場陳述意見後，乃以系爭委員會決議評鑑結果合格（本院卷
10 一第185至188頁），被告以原處分（本院卷一第175至178、
11 179至184頁）通知原告評鑑結果「合格」，並附加系爭附
12 款。嗣原告申請換照，經被告依上開規定，審查評鑑結果、
13 營運執行報告及評鑑後之改正情形，為系爭換照許可（本院
14 卷二第515至517、519至521頁）等事實，業經兩造陳明，並
15 有上開所載證據在卷可稽，應堪認定。然系爭附款雖記載：
16 「並依行政程序法第93條第2項規定附加負擔，如未履行負
17 擔，被告得依同法第123條規定廢止原處分，附加負擔內容
18 如下：……」等情，惟參之被告於本院審理時（本院卷二第
19 581、582頁）陳稱：被告不會僅因原告未履行系爭附款，就
20 以註銷系爭事業執照之方式處理。被告會盡量採以較緩和的
21 方式對原告進行督促，亦即，若被告給予原告機會，但原告
22 未達到，被告仍會於之後的換照程序繼續追蹤，期望原告達
23 到被告要求之水準，以進行監理，系爭附款之義務內容均無
24 法由他人代為履行等語，足見被告為系爭附款，自始即無欲
25 以行政強制執行手段行之，且核該行政義務之性質，無法強
26 制執行，則依上開說明，系爭附款應為保留行政處分之廢止
27 權，而非負擔。

28 (四)行政程序法第94條規定：「前條之附款不得違背行政處分之
29 目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」是以，
30 行政處分之附款必須具合目的性，且不得有不正當之聯結。
31 因行政處分是否添加附款，係行政機關裁量權之行使，此項

01 裁量權之行使，不得有逾越權限及濫用權力情形（行政訴訟
02 法第201條參照），應受一般法律原則（例如比例原則）之
03 拘束。所謂「目的」，係指行政處分所依據之法規目的，而
04 所謂「違背」，指阻礙或妨害目的之實現，是所謂「違背行
05 政處分之目的」，即指全部或一部地破壞目的之實現或造成
06 其重大困難。再觀諸前引衛廣法關於評鑑的規定及評鑑辦法
07 等相關規定，足認法律賦予已依法令獲許可且經營中之衛廣
08 事業，主管機關應依職權為上述評鑑，其目的乃為能瞭解該
09 事業於許可經營期間前3年之經營績效及營運計畫執行狀
10 況，評估是否落實營運計畫或得繼續經營之可能性。準此，
11 被告對原告所為上開評鑑，非屬依法申請案件，原告提起撤
12 銷訴訟，尚無違誤。且主管機關就衛廣事業之評鑑作成合格
13 處分，裁量決定附加附款時，必須確認處分相對人就該附款
14 內容有自主履行可能性，亦即應具期待可能性，方足以實現
15 衛廣法之規範目的及保障該事業之經營存續。經查：

- 16 1. 原告編輯室公約（本院卷一第192頁）記載：「為確保原告
17 經營運作之TVBS新聞台符合專業自主精神，特由原告代表人
18 與新聞及節目部主管協調制定本公約，供原告與新聞部及新
19 聞節目相關同仁遵循」、「原告董事會、經營階層或其他業
20 務、行政等主管不得以違背新聞專業精神之任何理由，干預
21 新聞內容與自律空間，包括人事獎懲等方式，以維護TVBS新
22 聞專業自主」等情，可知編輯室公約係為落實內部新聞自
23 由，即新聞從業人員與新聞媒體事業主間所涉及的新聞自由
24 性，新聞從業人員有免於新聞媒體事業主之不當干預的內部
25 自主性，其中之一即為工作權與記者之自主性，故新聞從業
26 人員與媒體新聞事業主之僱傭關係與一般企業體內之僱傭關
27 係並非可等同視之。從而，被告基於通傳組織法第1條之法
28 定職權，為達成保障內部新聞自由之公共任務，經檢視原告
29 編輯室公約之內容，為確保編輯室公約得以落實內部新聞自
30 由，而為系爭附款第1項：「為落實新聞自主，原告應修正
31 編輯室公約，並納入『本公約為原告製播新聞同仁基本勞動

01 條件之一，並應視為勞動契約之基本構成要件，原告不得因
02 製播新聞同仁主張本公約之權利而給予不利之處分』之規
03 定；公約完成修正並簽署，應於公司官網公開，並應於文到
04 之次日起3個月內報送被告」一情，與原告編輯室公約制訂
05 目的相符外，亦符合原處分評鑑內部控管機制與自律組織運
06 作之執行情形之目的，且原告有自主履行的可能性，自無原
07 告主張將此項附款納入原告編輯室公約，有逾越被告之權限
08 及違反不當聯結禁止原則等情。

- 09 2. 再觀原告編輯室公約第2項記載：「TVBS新聞由新聞部同仁
10 依新聞採（訪）編（輯）製播流程產出，新聞部各層級單位
11 主管應符合新聞專業並嚴守自律規範，並設置新聞編審落實
12 內控機制」等情，可知原告依編輯公約本應設置編審人員，
13 且媒體經營者雖享有憲法保障之趨勢自由予以保護，亦即其
14 得以決定媒體言論之政治或世界觀，然由於將影響觀眾、聽
15 眾對於完整資訊之近用，因此，確保新聞工作者得以自由呈
16 現其意見，以共同形成媒體報導內容，極具重要意義，而為
17 落實內部新聞自由之目的，維護媒體專業自主精神，發揮媒
18 體為社會公器之公共服務功能，媒體建立組織自我監督，由
19 組織內部訂定製播規範、新聞室公約、在職專業訓練，並建
20 立獨立編審等各種內部審議機制，以監督組織遵循相關規
21 範，於經營新聞頻道或製播新聞節目之頻道者，編審制度尤
22 為重要，應建立內部控管機制，編審人員除應具專業素養
23 外，編審人員應為專任，不得由其他人員兼任（參媒體壟斷
24 防制與多元維護法草案第31條第2項規定立法理由）。再依
25 原告就系爭頻道所提評鑑案補正事項（本院卷一第363至378
26 頁），TVBS新聞台之編審人力計有8名，除總編審外，其餘7
27 名由資深主管（副總、總監、執行副總監、副總監、採訪中
28 心經理、採訪中心副理）負責TVBS新聞台及TVBS(Focus新
29 聞)新聞播報形式內容之督導與審核，可見僅有總編審1人
30 為專職編審，其餘7人性質為兼職，且為原告採、編、播之
31 管理職主管；TVBS之編審人力計有5名，其等職稱為製作人

01 及節目總監等，均屬兼職，並為節目製播之指揮監督人員等
02 情，則顯然與上述編審人員應獨立、專任，以落實內部新聞
03 自由之目的，維護媒體專業自主精神，發揮媒體為社會公器
04 之公共服務功能，建立組織自我監督之內部審議機制不符，
05 準此，被告基於通傳組織法第1條之法定職權，為保障從採
06 訪、編輯、製播各階段之內部新聞自由之完整延續性及建立
07 組織自我監督之內部審議機制，而為系爭附款第2項：「為
08 補強既有採、編、播體系缺失，原告就系爭頻道製播新聞及
09 其他新聞性節目，應配置不擔任其他職務之專職編審2至3位
10 （不得與系爭頻道共用），並應確保其職務行使之獨立；原
11 告應於文到之次日起3個月內就系爭頻道配置專職編審暨確
12 保其行使職務獨立性之方式報送被告。」一情，符合原處分
13 評鑑內部控管機制與自律組織運作執行之目的，況系爭附款
14 第2項並未逾越原告上開所述編審人力編制之人數上限，並
15 符合原告編輯室公約之規範目的，且無增加原告義務致原告
16 無自主履行的可能性之情形，即無原告主張違反依法行政原
17 則、比例原則等情。

- 18 3. 衛廣法第22條規定：「（第1項）製播新聞或其他經主管機
19 關指定之衛星頻道節目供應事業，應建立自律規範機制，獨
20 立受理視聽眾有關播送內容正確、平衡及品味之申訴。並應
21 定期向主管機關提出具體報告，並將其列為公開資訊。（第
22 2項）前項自律規範機制應報主管機關備查。」可知，媒體
23 自律機制乃媒體內部對組織成員之基本規範與要求，為強化
24 媒體自律，乃明定製播新聞或其他經主管機關指定之節目供
25 應事業，應建立自律規範機制，獨立運作，並應定期向主管
26 機關提出具體工作報告，該報告應列為公開資訊（立法理由
27 參照）。觀原告新聞倫理委員會組織章程（原處分卷一第91
28 至92頁、原處分卷二第88至89頁）記載：「一、原告為維護
29 新聞倫理，善盡媒體社會責任……特設立新聞倫理委員會
30 （下稱『本委員會』），並立本委員會組織章程以資精進並
31 規範之。……三、本委員會召集人由委員互推1人擔任之，

01 召集人之任期為2年，並得召開及主持本委員會，原則每季
02 召開1次……四、本委員會之任務如下：1. 增進原告了解外
03 界對系爭頻道內容之看法，包括監督處理觀眾申訴意見及觀
04 眾權利遭受侵害時之保護及救濟狀況，聽取專家建議，作為
05 督導改善的指導。……3. 針對製播內容違反倫理自律之情
06 事，委員有權瞭解調查該新聞處理流程，並提出改善建議，
07 進而修改TVBS新聞道德與採訪守則相關條文。提升TVBS新聞
08 品質與人員素質。新聞部制定教育訓練相關規劃，並向委員
09 會提出報告。4. 對內公告本委員會結論，作為員工教育精進
10 依據，並於TVBS新聞網站公布會議紀錄結論。」等情，足見
11 原告新聞倫理委員會之委員係每季召開1次，並有權監督原
12 告處理觀眾申訴意見及觀眾權利遭受侵害時之保護及救濟狀
13 況之改善，且有權調查原告倫理自律新聞處理流程，並應提
14 出具體之改善建議，進而修改原告新聞道德與採訪守則相關
15 條文，以提升員工教育精進，故原告新聞自律委員會之會議
16 紀錄，自應翔實記載各委員所為監督、調查、討論及建議過
17 程，始達原告新聞倫理委員會組織章程之規範目的。從而，
18 細觀原告提出106年11月10日至109年6月12日間新聞倫理委
19 員會之會議紀錄（原處分卷一第100至172頁、原處分卷二第
20 90至167頁），就「討論事項」、「觀眾申請處理報告」僅
21 記載委員意見（建議）大意（整理），已無從得知委員所述
22 之內容為單純意見之表達，或屬監督原告處理觀眾申訴意見
23 及觀眾權利遭受侵害時之保護及救濟狀況之具體改善建議或
24 調查結果，或就原告倫理自律新聞處理流程提出具體建議。
25 再原告於評鑑期間TVBS新聞台有5次、TVBS有9次違反廣電法
26 令紀錄（原處分卷一第190至233頁、原處分卷二219至296
27 頁）等情，然原告提出上開之106年11月10日至109年6月12
28 日間新聞倫理委員會會議紀錄，均未列入討論事項，使委員
29 可就原告倫理自律新聞處理流程及員工教育訓練提出具體建
30 議，故被告以系爭附款第3至5項命原告於每季召開新聞倫理
31 委員會應逐字或詳細記載原告新聞自律委員會各委員發言、

01 討論及建議，及將申訴及處理情形統計整理後提交內部自律
02 組織，俾提出改善措施、確實執行、追蹤改善結果，應每季
03 於公司官網公布受理公眾申訴之處理情形及回覆報告，及落
04 實內控機制及教育訓練，提升經營者及員工職能素養，如出
05 現違規應立即召集相關人員檢討，並將案件提交內部自律規
06 範機制討論等情，並無逾越原告新聞倫理委員會組織章程所
07 制定每季開會之次數及規範目的，符合原處分評鑑內部控管
08 機制與自律組織運作執行之目的，且與原告新聞倫理委員會
09 組織章程之規範目的相合，也無增加原告義務致原告無自主
10 履行的可能性之情形，故原告主張系爭附款第3至5項違反明
11 確性原則、比例原則、不當聯結禁止原則云云，自不可採。

12 六、綜上所述，因系爭附款符合原處分評鑑內部控管機制與自律
13 組織運作執行之目的，也與原告編輯室公約及新聞倫理委員
14 會組織章程之規範目的相合，並無增加原告義務致原告無自
15 主履行的可能性，自無原告所述違反依法行政、明確性原
16 則、比例原則、不當聯結禁止原則等情形，原處分即無違
17 誤，且系爭附款與原處分不具獨立性，故原告先位訴請均撤
18 銷系爭附款、備位訴請確認系爭附款均違法及次備位訴請確
19 認原處分均違法，均為無理由，不應予准許，均應予駁回。

20 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及陳述，經本院
21 詳加審酌後，或與本件之爭執無涉，或對本件判決結果並不
22 生影響，爰不予逐一論列，附此敘明。

23 八、結論：本件原告之訴無理由，判決如主文。

24 中 華 民 國 114 年 4 月 10 日

25 審判長法官 侯志融

26 法官 張瑜鳳

27 法官 傅伊君

28 一、上為正本係照原本作成。

29 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
30 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
31 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

01 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
02 繕本）。

03 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，
04 逕以裁定駁回。

05 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
06 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
07 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
08

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	<ol style="list-style-type: none">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	<ol style="list-style-type: none">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	

01

文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 4 月 10 日

03

書記官 方信琇