

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1158號

114年2月19日辯論終結

原告 東森電視事業股份有限公司

代表人 林文淵（董事長）

訴訟代理人 林奕辰 律師

陳俊瑋 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 李元德 律師

邱瀚生

郭雅琳

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7月27日通傳內容字第11148020990號函關於說明四之負擔及說明五全部，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：

(一)原告起訴時，被告代表人原為陳耀祥，於訴訟進行中迭次變更更為翁柏宗、陳崇樹，茲據其等先後具狀聲明承受訴訟（本院卷4第139-140、345-346頁），核無不合，應予准許。

(二)按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……有下列情形

01 之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之
02 請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111
03 條第1項及第3項第2款分別定有明文。原告提起本件訴訟
04 時，訴之聲明原為：「1. 原處分說明四之負擔(一)至(五)均撤
05 銷。2. 原處分說明五均撤銷。」（本院卷1第21-23頁）；嗣
06 於訴訟進行中迭經變更，最終則變更追加聲明為：「先位聲
07 明：原處分關於說明四附加負擔內容(一)至(五)及說明五部分均
08 撤銷。備位聲明：確認原處分關於說明四附加負擔內容(一)至
09 (五)及說明五部分均違法。」（本院卷4第174、389-390、443
10 -444頁），經核其請求之基礎不變，且無礙訴訟終結及被告
11 防禦，本院認為尚屬適當，應予准許。

12 二、事實概要：

13 緣原告為衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第2條第1項第2款
14 之衛星廣播電視事業，係同條項第4款之衛星頻道節目供應
15 事業，其所經營之「東森財經新聞台」領有衛星廣播電視事
16 業執照，執照期間為民國107年4月17日起至113年4月16日
17 止。原告依衛廣法第17條規定，於110年6月15日以線上方式
18 檢送營運計畫執行情形申請評鑑，並數次以線上方式補正，
19 復於111年4月13日被告第1010次委員會議時到場陳述意見，
20 嗣於111年7月6日經被告第1022次委員會決議評鑑結果為
21 「合格」，原告應依負擔、總評意見確實辦理，其辦理情形
22 列為下次換照之重點審查項目。被告乃於111年7月27日以通
23 傳內容字第11148020990號函（下稱原處分）通知原告，原
24 告不服關於原處分說明四附加負擔內容(一)至(五)及說明五部
25 分，乃提起本件行政訴訟。又原告之上開執照有效期限至11
26 3年4月16日，嗣於本件行政訴訟繫屬中，經被告於113年4月
27 16日以通傳內容字第11200481660號函（下稱113年許可換照
28 函）核准換照。

29 三、原告起訴主張及聲明：

30 (一)主張要旨：

01 1. 就原告立場，仍無法確認原處分說明四、五所列負擔的規制
02 力已經確實消滅，被告可以之繼續向原告要求履行。

03 2. 原處分評鑑結果合格與所附加之負擔並無不可分之關係：

04 (1) 依衛廣法第17條第1項、衛星廣播電視事業及境外衛星廣
05 播電視事業評鑑審查辦法（下稱評鑑審查辦法）第9條規
06 定，本件系爭評鑑，被告固對各該審查項目「評分」有判
07 斷餘地，惟分數如未有同條第2項規定「低於60分」情事
08 者，則評鑑結果應僅有「合格」，行政機關無權以其他事
09 由更為其他判斷，此即無裁量權之行政處分。是以，原處
10 分性質應為羈束處分，如另設負擔，應受行政程序法第93
11 條第1項後段之限制。

12 (2) 退步言，縱認原處分為裁量處分，行政機關針對營運計畫
13 之執行情況為分數評定時，即已考量所有應考慮觀點，其
14 既依據評鑑審查辦法第9條規定審酌各項審查項目後，給
15 予60分以上之分數，則在決定評定結果時，已別無其他可
16 斟酌事項，僅得給予合格之評鑑結果，即「裁量縮減至
17 零」，亦屬「無裁量權」之情況，就此如另設負擔，仍應
18 受行政程序法第93條第1項後段之限制。又參照本院101年
19 度訴字第1589號、109年度訴字第690號等判決意旨，評鑑
20 制度之法令依據、規範意旨、要件、效果等，均與申設、
21 換照制度不同，評鑑制度設置之目的，係針對業者營運的
22 整體表現是否符合當初申設的目的進行評鑑，對於評鑑合
23 格之業者，實無允許恣意添加額外負擔、影響營運計畫穩
24 定之餘地，評鑑結果僅為合格或不合格，其法律效果均未
25 如同申設或換照處分有給予人民特別之利益，被告自不得
26 稱為採行不間斷之連續管制及監理，以評鑑為管制手段，
27 而遽認評鑑為裁量處分。

28 (3) 依衛星廣播電視事業境外衛星廣播電視事業及他類頻道節
29 目供應事業申設評鑑換照諮詢會議審議規則（下稱審議規
30 則）第2條、第6條第3款及第8條規定，縱認被告對於評分
31 有裁量權或判斷餘地，然此既已經由評鑑諮詢委員會提供

01 意見並經被告評分結果為合格，就已經耗盡，要無於評分
02 及格後，再額外增加負擔之權利。換言之，被告於評鑑結
03 果之判斷，已屬裁量收縮至零，實無容許被告以其「對於
04 衛星廣播電視業者是採行不間斷之連續管理及監理」為
05 由，混淆「評鑑」、「申設」、「換照」等不同制度之規
06 範，恣意於原處分增加負擔之餘地，本件既無前揭例外情
07 形，被告違法於原處分說明四所附加之5項負擔，顯與原
08 處分並無不可分關係。至被告援引最高行政法院102年度
09 判字第75號、第332號等判決主張換照處分均為裁量處
10 分，顯與本件評鑑處分之訟爭標的不同，無從比附援引。

11 3. 原處分關於說明四所附加的負擔，存有諸多違反一般法律原
12 則之處，均應予撤銷：

13 (1)原處分關於說明四附加負擔內容(一)（下稱說明四負擔
14 (一)），已逾越內部新聞自由之範圍，侵害新聞媒體經營者
15 之財產權、營業自由、言論自由及新聞自由，違反法律保
16 留原則及法律明確性原則，增加原營運計畫所無之義務，
17 違反管轄權限。又被告未一體適用於其他頻道，也未能具
18 體說明給予差別待遇之理由，違反平等原則。

19 (2)原處分關於說明四附加負擔內容(二)（下稱說明四負擔
20 (二)），增加原告所無之義務，有事實認定之違誤，違反不
21 當聯結禁止原則。又被告未一體適用於其他所有電視台，
22 也未能具體說明給予差別待遇之理由，違反平等原則。

23 (3)原處分關於說明四附加負擔內容(三)（下稱說明四負擔
24 (三)），違反法律保留及法律明確性原則，增加原告所無之
25 義務，增加原營運計畫所無之義務，違背媒體自律先行原
26 則，被告對國內各頻道之評鑑合格處分並非均附加此一負
27 擔之要求，況原告受評鑑期間無自律委員會運作缺失致需
28 改善情事，被告也未能說明給予差別待遇之理由，違反平
29 等原則，有害言論自由。

30 (4)原處分關於說明四附加負擔內容(四)（下稱說明四負擔
31 (四)），違反法律保留原則及法律明確性原則。又被告對國

01 內各頻道之評鑑合格處分並非均附加此一負擔之要求，也
02 未能說明給予差別待遇之理由，違反平等原則。

03 (5)原處分關於說明四附加負擔內容(五)（下稱說明四負擔
04 (五)），原告於106年營運計畫當中已訂定自律規範機制，
05 除報請被告備查，原告均有落實執行，於本件評鑑經被告
06 審理後認屬合格，該項執行情形業已於評分時列入考量，
07 被告既給予合格之評鑑結果，又無命限期改正之法律授
08 權，自無為確保行政處分法定要件之履行之情況，故此一
09 負擔即有違反行政程序法第93條第1項後段之要件，又要
10 求對經營者落實教育訓練，惟所謂經營者定義不明，應進
11 行何種教育訓練？所以也違反明確性原則，又未一體適用
12 於其他頻道，違反平等原則。

13 4. 原處分關於說明五前段「旨揭頻道相關補正資料及到會面談
14 承諾事項均視為營運計畫之一部分，應確實執行」部分，顯
15 然違反衛廣法第15條之規定：

16 依衛廣法第15條、第17條第1項、評鑑審查辦法第2條第1
17 項、第9條第1項規定及被告於本院102年度訴更一字第63號
18 案件之答辯內容可知，無論係法律規定或被告自承之實務運
19 作，均不得將評鑑時所提資料或說明視作營運計畫之變更，
20 且原告於評鑑時所提補正資料及到會說明，僅在說明當時情
21 形，並無被告所指承諾之情事，被告稱系爭多項負擔與重點
22 審查項目係依據原告補正資料、到會說明而增列云云，顯與
23 事實不符。且本件係評鑑，而非申設、換照，被告為評鑑審
24 查時，僅得就原告之營運計畫執行情況為審查，故原告於本
25 件程序中提出之相關資料，僅係說明原告營運計畫之執行情
26 形，而無變更營運計畫之法律效果。此外，遍查衛廣法全
27 文，衛星廣播電視事業除於申設、換照程序中，提報營運計
28 畫經被告審查核定外，僅有衛廣法第15條第1項，衛星廣播
29 電視事業得為變更營運計畫之申請，除此之外，別無變動營
30 運計畫之法律效果。被告於原處分說明五中，逕認定補正資
31 料及到會面談承諾事項發生營運計畫變更之法律效果，違反

01 衛廣法第15條第1項之規定。原處分係原告所屬「東森財經
02 新聞台」之評鑑合格處分，依衛廣法第17條第1項、評鑑審
03 查辦法第2條第1項、第9條第1項，被告應對原告107年「東
04 森財經新聞台」許可換照處分提出之之營運計畫執行情形為
05 審查，孰料被告反屢對原告提出營運計畫所無之要求，更於
06 原處分中逕自認定變更原告營運計畫之內容，當係對衛廣法
07 第17條第1項有重大誤解。

08 5. 原處分關於說明五後段所列14項下次換照重點審查項目，屬
09 負擔之性質，且有諸多違法之處：

10 (1) 依被告組織法第9條第1項規定，被告之組織為合議制機
11 關，機關決定之作成，如未經委員會決議，程序已有重大
12 瑕疵，該行政處分當屬違法。次依審議規則第6條第3款規
13 定，關於評鑑事件之處分，其程序應由被告委員會做成決
14 議。觀諸被告第1022次委員會議紀錄就原告所屬東森財經
15 新聞台之記載，其決議並無說明五之內容，包括該內容所
16 列14項下次換照重點審查項目，故說明五之內容顯違上開
17 規定，具有重大明顯瑕疵。

18 (2) 被告應提出「初判評分表」、「複審評分表」、「本案總
19 評意見」等文書，以利辨明其逕自於原處分關於說明四、
20 五增加負擔之合法性。

21 (3) 說明五後段所列14項下次換照重點審查項目，均設定一定
22 作為義務之負擔，且不乏設有履行期限，已具有顯然規制
23 效果，此與不具法律拘束效力之行政指導性質迥異，若拒
24 絕辦理或配合，將受有不利之處置，其實質內容明顯係在
25 於課予原告作為、容忍或不作為之義務，故應屬負擔之附
26 款性質無疑。

27 (4) 被告於另案之東森新聞台評鑑合格後，曾以111年6月23日
28 函請原告確實辦理該案原處分之5項負擔及15項重點審查
29 項目，並於該函說明5稱：「前開負擔及總評意見已有相
30 當項目期限屆至，請依原處分所定期限前妥為辦理，避免
31 貴公司未及時履行，致生其他法令疑義。」其後被告再以

01 111年10月18日函，引據行政程序法第93條附負擔之規定，並指明該案原處分重點審查項目11、12之期限將屆，
02 再於該函說明4稱：「前開總評意見將於111年底期限將屆，
03 請依原處分所定期限前妥為辦理，避免貴公司未及時履行，
04 致生其他法令疑義。」顯然已生實質規制力於原告。不惟另案之東森新聞台如此，於本件中，被告亦以11
05 1年10月18日函：「五、前開負擔及總評意見已有相當項
06 目期限將屆，請依原處分所定期限前妥為辦理，避免貴公
07 司未及時履行，致生其他法令疑義。」命原告於期限內履
08 行各審查項目之作為義務。且於原告提出另案東森新聞台
09 換發衛星廣播電視事業執照之申請後，被告先後以函文要
10 求原告就先前函文所列15項重點審查項目提供執行情形。
11 以上，均可證說明五所謂重點審查項目已確實導致原告於
12 評鑑後、申請換照時受到實質規制，受有程序上之不利
13 益，亦可能受有結果上之不利益，絕非被告所稱之行政指
14 導而已。
15

17 (5)原告於112年10月16日以線上申請向被告申請換發東森財
18 經新聞台之衛星廣播電視事業執照，經被告受理後，旋即
19 以112年11月8日函文並檢附第1次應補正事項清單，要求
20 原告就受評鑑期間營運計畫執行情形之：「肆、其他事項
21 ➤前次評鑑（107.04.17-110.04.16）『合格』（111年7
22 月27日通傳內容字第11148020990號函），已提供負擔事
23 項之執行情形。惟未就該行政處分說明五所列14項評鑑後
24 之改善意見提供執行情形說明，請補正附表五之二。」為
25 補正說明，且此補正資料將遭被告視為營運計畫之一部
26 分，顯然侵害影響原告權益至鉅。

27 (6)被告辦理評鑑僅係審查衛星廣播電視事業之營運計畫執行
28 情況，而無核定或變更營運計畫之權，已如前述，原告雖
29 於評鑑程序中補正資料，然僅在說明營運計畫之執行情
30 形，並無申請變更營運計畫，被告擅將原告補正資料及到
31 會面談說明之內容視為營運計畫之一部分，透過此舉增設

01 原告於原營運計畫內所無之義務，不僅欠缺法律依據，且
02 干涉原告公司營運甚鉅，不符新聞媒體應以自律為原則之
03 普世價值，是說明五之內容，已屬逾越權限且違反法律保
04 留。

05 (7)衛廣法第17條第1項之評鑑，係針對原營運計畫之執行情
06 形所為，若評鑑處分欲增加附款，無論其名稱為負擔或重
07 點審查項目，均須在原營運計畫之範圍內，主管機關不應
08 以附款增加原營運計畫所無之內容或義務，說明五所載14
09 項重點審查項目之要求，均非106年營運計畫所載內容，
10 則該評鑑處分自不得再以與負擔性質相同之重點審查項目
11 增加106年營運計畫所無之要求，否則即有違行政程序法
12 第93條第1項後段之規定。

13 6. 原處分關於說明五所列各項事項之重點審查項目之規制內
14 容，存有諸多違反一般法律原則之處：

15 (1)原處分關於說明五事項(一)（下稱說明五事項(一)），僅涉工
16 時、休假與加班費如何認定之疑義，實與營運計畫之執行
17 或內部新聞自由完全無涉。又命原告提出非主管人員之平
18 均薪資，然其中非主管人員實有諸多與新聞編採無涉之人
19 員，要與內部新聞自由之形成無涉，況關於勞動契約之基
20 本構成要件及其他勞動條件相關項目，非屬被告之職權，
21 薪資水平更屬公司營業秘密及員工個人隱私，此一事項要
22 求，已逾越其法律權限，欠缺法律依據，違反不當聯結禁
23 止原則及平等原則。

24 (2)原處分關於說明五事項(二)（下稱說明五事項(二)）記載之規
25 制，惟被告所指多元原則之標準為何，未見具體說明，有
26 違明確性原則。又被告應就評鑑期間（即過往3年）之營
27 運情形而為，原告於評鑑時所提出之頻道規劃，係基於被
28 告要求下所為「在評鑑期間以外」之營運規劃，故有關該
29 規劃執行與否，非屬行政程序法第93條第1項行政處分法
30 定要件之履行事項。

01 (3)原處分關於說明五事項(三) (下稱說明五事項(三))，要求原
02 告每週應製播台語、客語節目等族群語言節目至少半小
03 時，以落實國家語言發展法之精神。惟依國家語言發展法
04 第13條規定，僅政府捐助從事傳播之財團法人(如公共電
05 視台)始有提供國家語言多元服務之義務。原告106年營
06 運計畫中未載明製播台語、客語節目，未來亦無此規劃，
07 且被告已給予評鑑合格，自不得附加負擔要求原告行無義
08 務之事，此亦非屬行政程序法第93條第1項行政處分法定
09 要件之履行事項。此一事項為法律所無之限制，影響原告
10 營運及新聞自由，有違法律保留原則，亦實際侵害原告之
11 新聞自由與營業自由，又被告對各頻道之評鑑或換照審
12 查，並未一體要求應製播台語、客語節目，且未說明給予
13 差別待遇之理由，顯然違反平等原則。

14 (4)原處分關於說明五事項(四) (下稱說明五事項(四))，被告所
15 稱「政媒不分」所指為何，實屬抽象，未見具體說明，顯
16 有違明確性原則。且原告業於評鑑時說明製播新聞與節目
17 均切實遵守中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會、東
18 森財經新聞台新聞性談話節目製播準則對新聞自律之要
19 求，及衛廣法與其他各項法令規定，落實事實查證與公平
20 原則，經被告評鑑為合格，故此一事項已非屬行政程序法
21 第93條第1項行政處分法定要件之履行事項。又被告亦未
22 一體要求，也未說明給予差別待遇之理由，顯違反平等原
23 則。

24 (5)原處分關於說明五事項(五) (下稱說明五事項(五))，增加原
25 告額外之義務，逾越法律規定，違反比例原則、法律保留
26 原則、平等原則，亦有違自律之精神與原則。

27 (6)原處分關於說明五事項(六) (下稱說明五事項(六))，依衛廣
28 法第27條第2項規定，並未要求製播新聞時須於節目片尾
29 加註「本節目已注意事實查證及公平原則」等語，故此一
30 事項已限制原告之表現自由，有違法律保留原則，也增加

01 原告額外之義務，又未一體要求申請人於片尾加註本項目
02 文字，違反比例原則及平等原則。

03 (7)原處分關於說明五事項(七)（下稱說明五事項(七)），已逾越
04 法律規定，被告就網路新聞也無管轄權限，此一事項擴張
05 被告管轄範圍，被告對各頻道之評鑑或換照審查，未一體
06 要求申請人之網路或新媒體內容應受被告監理管制，顯然
07 違反平等原則。

08 (8)原處分關於說明五事項(八)（下稱說明五事項(八)），要求教
09 育訓練課程應對經營階層授課，係出於錯誤之事實認定。
10 且就經營階層範圍如何認定，亦無任何具體說明或明確定
11 義，違反明確性原則，也欠缺合理之理由。又被告無指定
12 原告規劃特定教育訓練之權，此一事項屬增加法律所無之
13 要求，違反法律保留原則，也非屬行政程序法第93條第1
14 項行政處分法定要件之履行事項。又被告對各頻道之評鑑
15 或換照審查，並未一體要求申請人應規劃本項目之教育訓
16 練，顯然違反平等原則。

17 (9)原處分關於說明五事項(九)（下稱說明五事項(九)），逾越法
18 律權限，也違反比例原則。又被告對各頻道之評鑑或換照
19 審查，並未一體要求申請人應將參與政府標案資訊公布於
20 官網，故此一事項違反法律保留原則及平等原則。

21 (10)原處分關於說明五事項(十)（下稱說明五事項(十)），被告就
22 「有所區隔」之標準未具體說明，且此非法律規定，原告
23 實無從知悉其要求之認定標準為何？是否合理？顯然有違
24 明確性原則。又被告未對經營多頻道之衛星廣播電視事業
25 評鑑或換照審查，一體要求其經營之多頻道均應有所區
26 隔，顯然違反平等原則。

27 (11)原處分關於說明五事項□（下稱說明五事項□），原告已
28 向被告表明東森財經新聞台為「著重財經新聞」之「新聞
29 頻道」，且為與一般社會新聞、娛樂新聞等區隔，特將
30 「財經」二字表現於頻道名稱中，被告知之甚明。被告既
31 無法說明有何不能區隔之情形，猶稱：屬性應為「新聞頻

01 道」，原告所提出之營運計畫及頻道對外名稱造成定位容
02 易混淆云云，顯見被告亦無明確判準，故此一事項有違明
03 確性原則。

04 (12)原處分關於說明五事項□（下稱說明五事項□），被告將
05 原告於評鑑程序中說明新聞專題及深度報導製播執行情形
06 轉換為原告之營運計畫內容，並增加為原告之義務，要求
07 原告執行原營運計畫所無之內容，甚至作為原告下次換照
08 之重點審查項目，又高度介入原告內容規劃與新聞製播，
09 已屬「涉及言論或表意內容的管制措施」，侵害原告新聞
10 自由、營業自由，有違法律保留原則、行政行為內容明確
11 性原則，也非屬行政程序法第93條第1項行政處分法定要
12 件之履行事項。又被告未對各新聞頻道之評鑑或換照審
13 查，一體要求申請人應提升新聞專題及深度報導製播占
14 比，顯然違反平等原則。

15 (13)原處分關於說明五事項□（下稱說明五事項□），衛廣法
16 第31條第2項已有規範且訂有罰則，實無特別於原處分再
17 宣示必要，被告表明將以此作為下次換照之重點審查項
18 目，明顯增設法規以外之其他法律效果，且對原告產生相
19 當不利之規制作用，有違法律保留原則，也違反比例原
20 則。又被告並非對全部頻道均有此一要求，亦有違平等原
21 則。

22 (14)原處分關於說明五事項□（下稱說明五事項□），增加法
23 律所無之限制，又所謂「日常營運」其定義及範圍未明，
24 亦難以遵循，且東森新聞台則屬另一獨立之頻道，該頻道
25 如何確保新聞自主，與本件無涉，被告未加區別而將東森
26 財經新聞台納入原處分之射程，違反法律保留原則、逾越
27 權限、違反衛廣法第12條規定及行政處分明確性原則。

28 (二)聲明：

29 1. 先位聲明：原處分關於說明四附加負擔內容(一)至(五)及說明五
30 部分均撤銷。

01 2. 備位聲明：確認原處分關於說明四附加負擔內容(一)至(五)及說
02 明五部分均違法。

03 四、被告答辯及聲明：

04 (一)答辯要旨：

05 1. 被告已許可原告換照，原告請求撤銷原處分關於說明四附加
06 負擔內容(一)至(五)及說明五部分，欠缺權利保護必要：

07 說明四及說明五事項，依衛星廣播電視事業及境外衛星廣播
08 電視事業換照審查辦法（下稱換照審查辦法）第5條第2項規
09 定及附表四之二、五之二，為換照程序中之審酌事項。故被
10 告於檢視原告所提報資料後，在換照審查程序中，以112年1
11 2月29日函請原告派員到會陳述意見，其中詢答討論議題包
12 含說明四附款之執行情況。於113年1月19日之換照諮詢會議
13 第191次會議，初審諮詢委員即作成「建議許可換照」之諮
14 詢意見。嗣於113年3月6日，被告再函請原告派員到會陳述
15 意見，討論議題亦包含說明四附款及說明五之執行狀況，並
16 以113年3月19日函請原告補正說明。最終，被告於113年4月
17 3日第1113次委員會議作成決議，許可原告換照，並附加內
18 容同說明四(一)之附款。自上過程可知，被告並未強制原告執
19 行，而係藉由換照審查之討論，促請、建議原告精進落實。
20 又說明五本即為不具強制力之行政指導，更是不存在原告所
21 稱的持續規制力。況被告最終亦已作成許可換照處分，則前
22 次評鑑之原處分說明四附款及說明五行政指導之執行情形，
23 已經被告審酌完畢，原告仍主張撤銷，顯欠缺權利保護必
24 要。

25 2. 系爭評鑑結果為裁量處分，且本件亦無裁量收縮至零之情
26 形，故被告依行政程序法第93條第1項本文規定，自得為附
27 款：

28 (1)被告對於衛星廣播電視業者之管制方式，係自衛廣法第2
29 章經營許可章始，於發給執照後進行期中評鑑，並於執照
30 有效期間屆滿前進行換照，且於各階段對於衛星廣播電視
31 業者皆有市場進入或退出市場之管制手段。是以，被告對

01 於衛星廣播電視業者是採行不間斷之連續管制及監理，故
02 被告對於各階段皆有評價及裁量之形成空間，此觀最高行
03 政法院102年度判字第75號判決即明。期中評鑑作為事前
04 申請許可及期末換照間之管制手段，且為被告連續管制及
05 監理之一環，被告所為期中評鑑之決定，自亦與許可及換
06 照處分相同，其性質同屬裁量處分。

07 (2)依最高行政法院104年度判字第388號、102年度判字第332
08 號等判決可知，裁量與不確定法律概念並非截然二分，而
09 涉及法律要件層次者，亦有裁量空間，且由上開判決對於
10 換照說明可知，雖然換照只有駁回申請及許可申請兩種效
11 果，但因各項應審酌內容均屬有待裁量之事項，故不因被
12 告核准申請後，其法律效果僅有許可換照，即將許可換照
13 之性質認定為羈束處分。因期中評鑑作為事前申請許可及
14 期末換照間之管制手段，屬被告連續管制及監理之一環，
15 而由評鑑審查辦法第9條第1項及第12條第1項規定可知，
16 有關「執行情形」、「財務狀況」等要件，皆屬被告於辦
17 理評鑑時所應審酌評價之事項，基於期中評鑑所擬達成之
18 公益目的及被告所負公共任務，被告對於前開事項之審酌
19 自應有裁量及評價空間。是以，期中評鑑之結果雖僅有合
20 格與不合格兩種法律效果，但因被告於辦理期中評鑑時就
21 法定事項應為審酌而有裁量及評價空間，故期中評鑑之性
22 質自亦屬裁量處分，且不因其法律效果僅有合格或不合格
23 而在法律要件之裁量上發生裁量收縮至零之情形。

24 (3)原告所提本院109年度訴字第690號判決，不否認評鑑制度
25 係針對「業者營運的整體表現是否符合當初申設之目的」，
26 因此，評鑑制度實具有確保業者營運表現符合申設
27 目的之作用，足證被告主張期中評鑑係作為事前申請許可
28 及期末換照間之管制手段，期中評鑑處分之法律效果即係
29 在確認被告藉由申設處分所賦予人民之特別利益是否仍予
30 維持。由此，評鑑處分與許可處分或換照處分相同，皆涉
31 及人民之特別利益，其性質自屬裁量處分。另由審議規則

01 之架構而言，被告並不受諮詢會議之意見拘束，自無裁量
02 收縮至零之情形。況依審議規則第2條規定，審議規則對
03 於申設及換照皆有適用，而最高行政法院102年度判字第7
04 5號、第332號等判決並未認定諮詢會議之建議將導致被告
05 有裁量收縮至零之情形。再者，依學者見解，行政處分外
06 加附款之目的有二，其一在補充或調整主行政處分的效力
07 或規範內涵，其二則作為獨立行政處分，與主行政處分交
08 互作用，如此增加行政處分的彈性與靈活度，避免全有全
09 無的零和決定。說明四即屬前述與主行政處分（即評鑑合
10 格）交互作用之附款，並避免被告在享有裁量權之情形
11 下，僅得在合格與不合格間作成零和決定。如依原告主
12 張，被告之裁量權於作成評鑑合格之主行政處分時即已耗
13 盡，除主行政處分外已不得再作成任何附款，如此勢將架
14 空附款制度，故其主張顯不可採。

15 3. 說明四、五並未增加原告原營運計畫所無之負擔及義務，亦
16 未變更營運計畫之內容，並無違反衛廣法第17條第1項規
17 定：

18 (1)說明四係就原告於期中評鑑時所提資料及說明中，經審酌
19 認定原告就營運計畫之執行情形有若干瑕疵，但經評價尚
20 未達不合格之程度，爰以負擔之方式課予原告義務，此屬
21 衛廣法第17條第1項規定賦予被告之裁量與評價空間。

22 (2)說明五並非變更營運計畫，而係被告依原告對於其營運計
23 畫之執行情形所為說明，認定原告之補正資料及到會面談
24 承諾事項是既有營運計畫之具體落實及延伸，仍屬既有營
25 運計畫之一部分，故於說明五記載「均視為營運計畫之一
26 部分」，效果僅係「列為下次換照之重點審查項目」，本
27 質上仍是對於原告所提營運計畫之執行情形進行審查，性
28 質應屬行政指導，並未課予原營運計畫所無之義務，亦未
29 變更營運計畫，被告不會將說明五所載事項用以作為是否
30 換照之負面評價事項。至被告111年10月18日函僅係重申
31 行政指導之內容，並無課予原告義務之意，未對原告直接

01 發生法律效果，與行政程序法第92條第1項所定行政處分
02 之要件不符。

03 4. 說明四各項負擔均無違法：

04 (1) 被告係為達成衛廣法第1條所定公益目的而特設之獨立機
05 關，依最高行政法院105年度判字第313號判決意旨，本件
06 涉及被告以獨立機關之地位及權責所作成之決定，原則應
07 採低密度審查。

08 (2) 說明四負擔(一)部分：

09 編輯室公約作為保障內部新聞自由之制度，基於被告組織
10 法第1條所定任務，且因新聞從業人員相對於公司組織本
11 身處於弱勢地位，為使內部新聞自由得以落實，對於編輯
12 室公約之制定及內容，自得予以監理。故以此一負擔強化
13 並落實編輯室公約，並無違反法律保留原則。又原告依營
14 運計畫本負有制定編輯室公約之義務，被告要求原告於編
15 輯室公約增加此一負擔所述文字，僅係就原告依營運計畫
16 原已負擔之義務所為具體要求，並非增加原營運計畫所無
17 之義務。再者，新聞從業人員所給付之勞務本身，實際上
18 即為內部新聞自由之具體實現，因此，編輯室公約自與新
19 聞從業人員之勞動條件難以分離，被告負有被告組織法第
20 1條所定任務，所為此一負擔，無違反管轄權限之違法。
21 被告對於其他新聞台之評鑑，亦有增加此一負擔之相同負
22 擔，且被告所為評鑑結果及此一事項本係針對原告營運計
23 畫之執行情形，進行評價後所為之決定，與其他新聞台亦
24 無可比較性，自無違反平等原則可言。另勞動契約之內涵
25 並非僅有工作規則，勞僱雙方之協議均屬之，臺北市政府
26 勞動局亦肯認編輯室公約係為維持編輯自主及新聞自由所
27 締結之公約，僅係因編輯室公約非屬勞動基準法第70條所
28 定工作規則之範疇而無須申報核備，並未否認得作為勞動
29 條件。

30 (3) 說明四負擔(二)部分：

01 原告依106年營運計畫本應聘雇專責編審，故其負有聘雇
02 專責編審之義務，此一負擔所稱7人，即係原告執行營運
03 計畫後之現狀。又此義務亦不僅因原告有聘雇專責編審即
04 得認已履行，仍須就其聘雇後情形加以檢視。被告經審查
05 原告營運計畫執行情形，有鑑於原告既有採、編、播之體
06 系缺失，以此一負擔要求原告應以現狀為基礎補強其缺
07 失，僅係就原告依營運計畫原已負擔之義務所為具體要
08 求，並非增加原營運計畫所無之義務。又原告既有專職編
09 審人力之情形下，仍有2次違反廣電法令紀錄之缺失，故
10 被告經綜合審酌缺失發生之情形及後續所採取之前開措
11 施，認定原告至少須維持既有專職編審人力，確屬有據。
12 再者，限期原告於3個月內提送被告之時程，固非原告承
13 諾事項，然被告就負擔內容本享有形成空間，且原告本已
14 聘有專責編審7人，故此一要求對原告並無困難，確屬有
15 據，亦與事實認定無涉，無事實認定之違法。另專責編審
16 7人係被告依原告就其營運計畫執行情形之說明而為記
17 載，與其他新聞頻道無可資比較性，自無違反平等原則。

18 (4)說明四負擔(三)部分：

19 原告依營運計畫負有訂定自律機制之義務及進行自律組織
20 之運作，而依衛廣法第22條規定，被告亦應就自律組織之
21 執行進行監理，自得就原告義務履行情形加以檢視。此一
22 負擔僅係要求原告於會議紀錄中詳述個別委員發言及討論
23 過程，並未更易其組織運作之規章及實態，並未介入干涉
24 或指定其運作情況，僅係就原告依營運計畫原已負擔之義
25 務所為具體要求，並非增加原營運計畫所無之義務。又被
26 告檢視原告所提自律委員會會議紀錄後所為決定，與其他
27 頻道無可資比較性，自無違反平等原則。再者，此一負擔
28 亦未要求需揭示個別委員之姓名，而係指要求須就個別委
29 員之發言加以記載，故在無須揭示個別委員姓名之情形
30 下，原告主張將造成寒蟬效應，實屬無稽。況以107年11
31 月8日第4次新聞自律委員會之會議紀錄為例，原告實際上

01 均有記載新聞自律委員會個別委員之姓名，事實上亦屬可
02 行。此外，依衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業
03 申設審查辦法（下稱申設審查辦法）附表三營運計畫應載
04 細項及換照審查辦法附表三未來6年營運計畫應載細項、
05 東森財經新聞台新聞自律委員會組織章程第12條規定，及
06 原告於評鑑階段亦表明其就自律案件邀請不同背景專家學
07 者參與，是討論案件即係指自律案件，且有關合於背景之
08 專家學者參與，亦屬原告所提營運計畫之範圍內。

09 (5)說明四負擔(四)部分：

10 依申設審查辦法附表三營運計畫應載細項及換照審查辦法
11 附表三未來6年營運計畫應載細項，原告依衛廣法第22條
12 規定及營運計畫，本負有將觀眾申訴與處理答覆情形公開
13 之義務，期中評鑑作為被告連續管制及監理之一環，自得
14 將營運計畫內容納入考量，此一負擔係被告為進一步具體
15 化義務之內涵，以令原告得以遵循，並落實衛廣法第22條
16 之立法目的，並未違反法律保留原則。又原告之新聞自律
17 委員會設立，係為強化原告新聞頻道內控機制，並提升新
18 聞頻道之新聞與節目製播品質，即係為處理申訴事項，故
19 衛廣法第22條所定具體報告自包含民眾申訴事項，故此一
20 負擔並無增加原告法律所無之義務。再者，此一負擔並
21 未要求原告於無視個人資訊保護法之情形下公布其受理公
22 眾申訴之處理情形及回覆報告，原告依營運計畫處理時本
23 應符合個資保護原則。又此一負擔係經被告檢視原告就其
24 營運計畫執行情形後所為決定，與其他頻道無可資比較
25 性，並無違反平等原則。復依衛廣法第22條、第43條第1
26 項規定，被告每年3月及9月均會發函予包含原告在內之衛
27 星廣播電視業者，要求提報新聞自律機制之具體運作情
28 形，對於其他製播新聞頻道之衛星廣播電視業者，被告於
29 評鑑合格處分內亦列有與此一負擔相同之負擔，被告對衛
30 星廣播電視業者的要求均屬一致。此外，依衛廣法第22條
31 規定，原告負有將其自律執行情形列為公開資訊之義務，

01 其自訂之東森財經新聞台新聞自律委員會組織章程第13條
02 及第14條亦有規定，故此一負擔係為確保衛廣法第22條規
03 範目的得以更進一步落實，核無違法。

04 (6)說明四負擔(五)部分：

05 鑑於原告曾於評鑑期間有2次違反廣電法令紀錄，故要求
06 原告應落實內部自律機制，此一負擔僅係就原告依營運計
07 畫原已負擔之義務所為具體要求，且亦避免在合格與不合
08 格間作成零和決定，無原告所稱重複評價、增加負擔之違
09 法。

10 (7)說明四各項負擔於原處分作成前，原告均曾表示意見，又
11 附款本即是行政機關所為公法上意思表示，而被告業已明
12 示說明四之負擔確屬可分，堪認說明四負擔，與原處分之
13 主處分即評鑑合格乃可分，而具備獨立性。

14 5. 說明五並無未經決議之違法，且其性質為行政指導，並無變
15 更原告營運計畫之效力：

16 (1)說明五之性質為行政指導，並非負擔，未發生法律上之效
17 力，自無原告所指稱之違法，亦無從將之撤銷。所載事項
18 實均記載於備忘錄內，即為第1022次委員會議紀錄之陸、
19 第二案、決議一、所指「總評意見」，故說明五確經被告
20 委員會決議通過，並由被告主委於會議上確認委員意見並
21 宣讀文字。而由該次會議錄音可知，被告主委宣讀「該公
22 司應依負擔，總評意見確實辦理，其辦理情形列入下次換
23 照重點審查項目」等語後，即分別依序陳述說明四、五之
24 文字，足證該次會議所載「總評意見」即係備忘錄之內
25 容，原告主張說明五未經委員會議討論云云，核與事實不
26 符。而後說明五即經被告第1022次委員會議紀錄列為下次
27 換照之重點審查項目，故說明五並無原告所稱未經決議之
28 違法，原告主張有重大明顯瑕疵，顯屬誤解，自不足採。

29 (2)說明五係原告於評鑑程序中對於其營運計畫之執行情形所
30 為說明及承諾事項，而承諾事項則係被告就原告營運計畫
31 執行不足之處提出改善之可能性，經原告承諾落實，而以

01 此認定原告之補正資料及到會面談承諾事項是既有營運計
02 畫之具體落實及延伸，仍屬既有營運計畫之一部分，並未
03 變更原告營運計畫，被告於原告下次換照時自得加以審
04 查，不因說明五記載與否而有差異，並無額外課予原告義
05 務，自難認說明五之性質為負擔，亦無原告所稱逾越權
06 限、違反法律保留原則及增加原營運計畫所無義務之違
07 法。

08 (3)說明五之性質僅係行政指導，雖有部分設有期限及部分說
09 明文字包含「應」等用語，然效果僅係「列為下次換照之
10 重點審查項目」，被告不會因此記載作為是否換照之負面
11 評價事項。即令原告未履行，亦不因此使被告得依行政程
12 序法第123條規定廢止原處分。至被告111年10月18日函僅
13 係重申行政指導之內容，並無課予原告義務之意。說明五
14 既無變更營運計畫之效力，自無原告主張以之取代變更營
15 運計畫法定程序之情事。

16 6. 原告並無因說明五而受有實質之不利益：

17 被告於原處分作成後，僅以111年10月18日函提醒原告注意
18 說明五，原告並以111年10月14日函回復，此後被告即未曾
19 就本件所涉說明五再發函予原告，無原告所稱多次發函詢問
20 原告之情形。又原告所屬東森新聞台於評鑑時，其評鑑合格
21 處分亦有記載與本件說明五相類之文字，而該台於換照時並
22 未因該函說明五之文字而有不利影響，且已許可換照，足證
23 說明五對於原告確未產生實質不利益。

24 7. 說明五所列行政指導，依序答辯如下：

25 (1)說明五事項(一)：

26 被告未如原告主張，要求原告制定基本勞動條件事項。被
27 告辦理期中評鑑係為了解原告第1年至第3年之營運計畫執
28 行狀況，自得審查被告之營運計畫。因原告於評鑑期間有
29 3次違反勞動法令之情形，已涉及原告營運計畫之執行及
30 經營問題，被告為了解原告具體情形，請原告提出新聞及
31 其他新聞性人員非主管人員平均薪資，係因新聞從業人員

01 所給付之勞務本身（如製播新聞），實際上即為內部新聞
02 自由之具體實現，為避免原告以不當變更勞動條件之方式
03 （如薪資遲延給付，任意變更津貼計算方式等），透過影
04 響新聞工作者勞動權益，進而影響內部新聞自由之形成，
05 爰要求原告提出非主管之平均薪資供被告審查，且被告係
06 請原告提出平均薪資，並非個別薪資，亦與原告之營業秘
07 密無涉，並無違反法律保留原則及不當聯結禁止原則。

08 (2)說明五事項(二)：

09 原告於評鑑時已提出其秉持多元原則所為頻道規劃，而此
10 一事項即係據其所提頻道規劃，促請其仍應如同往常秉持
11 多元原則進行頻道規劃，故其對於多元原則之內涵應可理
12 解及預見，並無違反明確性原則。

13 (3)說明五事項(三)：

14 依國家語言發展法施行細則第2條第5款規定，通訊傳播主
15 管機關，執掌國家語言相關之廣播、電視、通訊傳播之監
16 督事項。另參行政院111年核定之國家語言發展報告所
17 示，臺灣台語及臺灣客語等部分語言，已屬面臨傳承危機
18 之國家語言。原告於評鑑時，雖已提出其秉持多元原則所
19 為頻道規劃，內容並提及預計提升製播多元節目之比例，
20 然其亦自承其營運計畫中並無製播台語、客語等節目，則
21 其營運計畫與其頻道規劃之意旨難謂相符，然經評價後，
22 因尚未達不合格之程度，是被告為落實國家語言發展法之
23 精神，透過此一事項以行政指導方式，促請原告注意國家
24 語言發展法之精神，每週製播推廣台語、客語等節目半小
25 時，自屬有據，未違反法律保留原則，亦未干預原告製播
26 節目之自由，自無侵害原告之新聞自由及營業自由。

27 (4)說明五事項(四)：

28 原告於評鑑時已提出其為落實事實查證、公平原則及編業
29 分離所採取之措施，而此一事項即係據其所提前述措施，
30 促請其儘速就前述措施如何落實，提出相關執行措施，故

01 其對於前述執行措施之內涵應可理解及預見，並無違反明
02 確性原則。

03 (5)說明五事項(五)：

04 原告於評鑑時已提出其就涉己事件已於「東森財經新聞台
05 談話節目製播準則」、「東森財經新聞自律規範」及「東
06 森電視新聞部編輯室公約」明訂涉己新聞處理原則，此一
07 事項即係據原告所提前述涉己新聞處理原則，促請其就所
08 訂定涉己新聞處理原則及衛星公會新聞自律執行綱要之精
09 神確實執行，並因節目主持人常為報導涉己事務時之實際
10 報導者，故請原告注意將節目主持人一併納入涉己新聞處
11 理原則中，以確保原告就涉己事務所負之義務得以真正落
12 實，此本即為被告基於被告組織法第1條所定任務，於期
13 中評鑑時所得審酌事項，未違反法律保留原則及比例原
14 則。況依東森電視新聞部編輯室公約第13條規定，主持人
15 之相關評論應堅守中立，客觀，不得因事務涉己而失去不
16 偏不倚之立場，故此一事項僅是促使原告將涉己新聞之自
17 律規範依既有編輯室公約內容再予強化，並無增加原告額
18 外之義務。

19 (6)說明五事項(六)：

20 依衛廣法第27條第2項規定，製播新聞節目應注意事實查
21 證及公平原則，原告於評鑑時已提出其為落實事實查證及
22 公平原則所採取之措施，包含「東森財經新聞台談話節目
23 製播準則」，此一事項即係據原告所提前述措施，促請其
24 將已依法採取之措施於片尾加註提醒觀眾，並未額外增加
25 原告義務，也未違反法律保留原則。

26 (7)說明五事項(七)：

27 網路新聞固非既有衛廣法規範事項，然因原告所製播之部
28 分節目亦有上架於網路平台，為避免原告因不同播送方式
29 而怠於落實製播新聞之注意義務，被告基於被告組織法第
30 1條所定任務，於期中評鑑時以行政指導方式，促請原告

01 自行制定網路新聞自律原則，故此一事項並未違反法律保
02 留原則及逾越管轄權限。

03 (8)說明五事項(八)：

04 原告於評鑑時已提出其就事實查證與公平原則有辦理教育
05 訓練，並預計開設「新聞事實查證與公平原則」之課程
06 ，而此一事項即係據原告所提前述規劃，促請其將經營階
07 層一併納入，儘可能使其內部皆有落實新聞事實查證與公
08 公平原則之意識，以實現教育訓練課程所擬達成之目的，亦
09 係被告基於法定任務所為之指導，故無事實認定之錯誤，
10 亦無欠缺合理理由之違法，更無違反法律保留原則。

11 (9)說明五事項(九)：

12 依原告於評鑑所提資料，其確有承接政府部門之採購案
13 件，對於閱聽大眾而言，恐難以辨認節目內容有無涉及政
14 府採購案，而新聞媒體作為第四權，實具有監督政府之功
15 能，然在承接政府部門採購案件之情形下，新聞媒體與政
16 府部門間之分際將難以辨認，因此被告依原告所提營運計
17 畫之執行情形進行審查後，認定為彰顯原告第四權之功
18 能，請其公告所參與之政府標案，自屬有據。

19 (10)說明五事項(十)：

20 原告於評鑑時已就東森財經新聞台定位加以說明，而此一
21 事項即係據原告之說明，促請其切實遵守營運計畫，並持
22 續維持頻道區隔，故原告對於前述頻道區隔之內涵應可理
23 解及預見，並無違反明確性原則。

24 (11)說明五事項□：

25 原告於評鑑時已就東森財經新聞台定位加以說明，而此一
26 事項即係據原告之說明，促請其切實遵守營運計畫，並請
27 其切實釐清其定位，故並未增加其義務，故原告對於釐清
28 定位之內涵應可理解及預見，並無違反明確性原則。

29 (12)說明五事項□：

30 依原告於評鑑所提資料及說明，原告深度報導之比例已達
31 46%，且其亦已承諾提升新聞專題及深度報導之比例至5

01 1%，而其承諾事項為其現行營運計畫執行之說明，故此
02 一事項即係就其所為說明及承諾，促請其基於現狀落實其
03 承諾，並未侵害其新聞自由，其對於如何提升新聞專題及
04 深度報導之比例應可理解及預見，也無違反明確性原則。

05 (13)說明五事項□：

06 此一事項僅係提醒原告注意、遵守法規，被告於其下次換
07 照時得加以審查，不因記載與否而有差異，並無額外課予
08 原告義務，亦未增加原告負擔，故未違反法律保留原則及
09 平等原則。

10 (14)說明五事項□：

11 依原告於評鑑所提資料及說明，原告除新聞部門以外人員
12 及股東均未參與編、採、審之所有作業流程，且股東亦未
13 參與日常營運、東森電視新聞部編輯室公約第二章亦有相
14 關規定，故此一事項僅係提醒原告維持現狀，以落實「東
15 森電視新聞部編輯室公約」所擬達成之內部新聞自由，並
16 未增加法律所無之義務，且係依原告既有運作實態所為指
17 導，對原告而言，應無不可理解及預見之情形，故未無違
18 反法律保留原則及明確性原則。

19 (15)說明五所列14項事項，均是對於原告所提營運計畫之執行
20 情形進行審查後之決定，與其他頻道無可資比較性，故均
21 無違反平等原則。

22 (二)聲明：原告之訴駁回。

23 五、本院之判斷：

24 (一)前提事實：

25 如前揭事實概要欄所載之事實，有東森財經新聞台之衛星廣
26 播電視事業執照（本院卷1第131頁）、被告第1010次委員會
27 議紀錄（原處分卷1第252-254頁）、被告第1022次委員會議
28 紀錄（原處分卷1第360-362頁）、原處分（本院卷1第127-
29 30頁）、113年許可換照函（本院卷3第331-333頁）附卷可
30 稽，堪可認定。

31 (二)應適用之法令及法理：

01 1. 人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或
02 法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，得向行
03 政法院提起撤銷訴訟，行政訴訟法第4條第1項固有明文。惟
04 「提起行政爭訟，須其爭訟有權利保護必要，即具有爭訟之
05 利益為前提，倘對於當事人被侵害之權利或法律上利益，縱
06 經審議或審判之結果，亦無從補救，或無法回復其法律上之
07 地位或其他利益者，即無進行爭訟而為實質審查之實益。」
08 業經司法院釋字第546號解釋在案。是提起任何訴訟，請求
09 法院裁判，應以有權利保護必要為前提，原告起訴無值得權
10 利保護之利益存在時，係欠缺權利保護必要，在法律上即無
11 理由，應予駁回。

12 2. 衛廣法：

13 (1)第6條第1項規定：「衛星廣播電視事業之經營，應填具申
14 請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經審查許可，發
15 給衛星廣播電視事業執照，始得營運。」

16 (2)第7條第1項規定：「申請經營直播衛星廣播電視服務事
17 業，其營運計畫應載明下列事項：一、使用衛星之名稱、
18 國籍、頻率、轉頻器、頻道數目及其信號涵蓋範圍。二、
19 開播時程。三、財務結構及人事組織。四、頻道或節目規
20 畫。五、內部控管機制。六、經營方式及技術發展計畫。
21 七、收費基準及計算方式。八、其他經主管機關指定之事
22 項。」

23 (3)第11條第1項規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播
24 電視事業分公司之執照有效期間為6年。」

25 (4)第17條規定：「(第1項)主管機關應就衛星廣播電視事
26 業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商所提出之營
27 運計畫執行報告，於該事業取得執照屆滿3年時，辦理評
28 鑑。(第2項)前項評鑑結果不合格者，主管機關應令其
29 限期改正；其無法改正者，主管機關應廢止其衛星廣播電
30 視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商許可，
31 並註銷其執照。(第3項)前2項之評鑑程序、審查項目、

01 評分基準及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」
02 又本條105年1月6日修正之立法理由略以：「……為免影
03 響衛星廣播電視事業正常營運並簡化行政程序，爰修正為
04 每3年評鑑1次。另因執照期間為6年，當執照期間將屆
05 時，應向主管機關申請換照，於換照當年度，是否仍應辦
06 理評鑑並無具體規定，且按現行實務運作，衛星廣播電視
07 事業執照屆期換照之審查，主管機關已就其過去6年營運
08 情形進行審視，與評鑑該事業前3年營運情形之程序相
09 同，並無重複審查之必要，爰將原條文第6條第4項及第5
10 項酌作修正，移列為第1項及第2項。」

11 (5)第18條第1、2項規定：「(第1項)衛星廣播電視事業及
12 境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商於執照期間屆滿
13 前6個月，應填具申請書及換照之營運計畫向主管機關申
14 請換照。(第2項)主管機關受理前項換照之申請，除審
15 查其申請書及換照之營運計畫外，並應審酌下列事項：
16 一、營運執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形。二、
17 違反本法之紀錄。三、播送之節目及廣告侵害他人權利之
18 紀錄。四、對於訂戶紛爭之處理。五、財務狀況。六、其
19 他足以影響營運之事項。」

20 3. 依衛廣法第17條第3項授權訂定之評鑑審查辦法：

21 (1)第2條第1項規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電
22 視事業之分公司或代理商，應於該事業取得執照屆滿3年
23 起2個月內向主管機關提出第1年至第3年之營運計畫執行
24 報告，及申設或換照時所附應改善事項、行政處分附款、
25 承諾事項或行政指導之執行情形。」

26 (2)第8條規定：「(第1項)直播衛星事業及境外直播衛星事
27 業之評鑑，應依下列審查項目審查：一、市場定位與頻道
28 規畫之執行情形。二、內部控管機制與自律組織運作之執
29 行情形。三、財務結構與收費標準。四、公司組織與人員
30 訓練之執行情形。五、客服部門編制與意見處理之執行情
31 形。(第2項)前項第2款經評分低於60分者，其評鑑為不

01 合格，應令其限期改正；前項第1款及第3款至第5款均經
02 評分低於60分者，亦同。」

03 4. 依前開規定可知，申請衛星廣播電視事業之經營，應填具申
04 請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經審核許可，發給
05 衛星廣播電視事業執照，始得營運。執照有效期限為6年，
06 衛星廣播電視事業經營者應於執照有效期間，即經營者取得
07 執照屆滿3年起2個月內，向主管機關提出營運計畫執行報
08 告，及申設或前次換照等相關事項之執行情形，由諮詢委員
09 會審查，提出審查結果之建議，由委員會議複審決議評鑑結
10 果，若已達營運計畫則合格；反之，若有評鑑審查辦法第11
11 條至第13條情形，未達營運計畫，則不合格。又不合格而得
12 改正者，限期改正，提送改正計畫予諮詢委員會審查；不合
13 格而無法改正者，主管機關應廢止其衛星廣播電視事業及境
14 外衛星廣播電視事業之分公司或代理商許可，並註銷其執
15 照。且執照期限屆滿前6個月，衛星廣播電視事業應向主管
16 機關申請換照，其填具之申請書或營運計畫資料不全得補正
17 者，主管機關應通知限期補正；逾期不補正或補正不全者，
18 駁回其申請。而評鑑結果與營運執行報告、評鑑後之改正情
19 形均為換照審查事項。

20 (三)經查，原告前申請衛星廣播電視事業頻道名稱為「東森財經
21 新聞台」之經營，經審核許可，發給衛星廣播電視事業執
22 照，執照期間為107年4月17日起至113年4月16日止（衛星廣
23 播電視事業執照，見本院卷1第131頁），原告於取得上開執
24 照屆滿3年後，於110年6月15日申請評鑑，其間歷經補正及
25 陳述意見，後於111年7月6日經被告第1022次委員會決議評
26 鑑營運計畫執行情形，評鑑結果為合格（被告第1022次委員
27 會議紀錄，見原處分卷1第360-362頁），被告以原處分（見
28 本院卷1第127-130頁）通知原告評鑑結果「合格」，並為附
29 款如處分內容說明四負擔(一)至(五)，及於處分內容說明五事項
30 (一)至□記載原告應確實辦理之事項。嗣原告申請換照，經被
31 告依上開規定，審查評鑑結果、營運執行報告及評鑑後之改

01 正情形，於113年4月16日核准換照（見113年許可換照函，
02 本院卷3第331-333頁）。觀諸原處分說明四記載「貴公司旨
03 揭頻道本次受評鑑期間為107年4月17日起至110年4月16日，
04 營運計畫執行情形之評鑑結果為『合格』，並依行政程序法
05 第93條第2項規定附加負擔，如未履行負擔，本會得依同法
06 第123條規定廢止原處分，附加負擔內容如下：……」據
07 此，原告未履行說明四負擔(一)至(五)所示負擔之效果為被告得
08 依同法第123條規定廢止原處分。若被告廢止原處分，因衛
09 廣法第18條規定，原告之營運執行報告、評鑑結果及評鑑後
10 之改正情形為申請換照時之審酌事項，則被告得以其審酌原
11 處分（即評鑑結果合格）被廢止，而不通過原告申請換照，
12 故廢止原處分對原告所生之法律上之不利益為不予換照。

13 (四)原告先位聲明訴請撤銷原處分關於說明四附加負擔內容(一)至
14 (五)及說明五部分，欠缺權利保護必要：

15 1. 依衛廣法第18條第2項規定：「主管機關受理前項換照之申
16 請，除審查其申請書及換照之營運計畫外，並應審酌下列事
17 項：一、營運執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形。
18 二、違反本法之紀錄。三、播送之節目及廣告侵害他人權利
19 之紀錄。四、對於訂戶紛爭之處理。五、財務狀況。六、其
20 他足以影響營運之事項。」足見評鑑結果及評鑑後改正情形
21 僅屬換照之應審查事項之一，並非評鑑後改正事項（附加負
22 擔）及評鑑後改正情形不佳，即當然遭到不予換照之處分。
23 茲被告迄未廢止原處分，且於原告申請換照時審酌營運執行
24 報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形等，依照換照審查辦法
25 規定，已於113年4月16日核准換照（本院卷3第331-333
26 頁），原告已不可能因被廢止原處分致遭受不予換照之不利
27 益處分，依上開說明，原告先位聲明訴請撤銷原處分關於說
28 明四附加負擔內容(一)至(五)及說明五部分，已無值得權利保護
29 之利益存在，顯然欠缺權利保護必要。

30 2. 又依換照審查辦法第3條第1項規定：「直播衛星廣播電視服
31 務事業（以下簡稱直播衛星事業）申請換照者，應填妥申請

01 書（附表一之一）、執照期間第4年至執照屆滿6個月前營運
02 計畫執行報告及未來6年營運計畫，並應於營運計畫執行報
03 告及營運計畫分別載明下列事項：一、執照期間第4年至執
04 照屆滿6個月前營運計畫執行報告：（一）市場定位與頻道
05 規畫之執行情形。（二）內部控管機制與自律組織運作之執
06 行情形。（三）財務結構與收費標準。（四）公司組織與人
07 員訓練之執行情形。（五）客服部門編制與意見處理之執行
08 情形。二、未來6年營運計畫：（一）使用衛星之名稱、國
09 籍、頻率、轉頻器、頻道數目及其信號涵蓋範圍。（二）財
10 務結構及人事組織。（三）頻道或節目規畫。（四）內部控
11 管機制。（五）經營方式及技術發展計畫。（六）收費基準
12 及計算方式。（七）其他經主管機關指定之事項。」第10條
13 第1項規定上開第3條「一、執照期間第4年至執照屆滿6個月
14 前營運計畫執行報告」（一）至（五）審查項目之評分占40
15 分；「二、未來6年營運計畫，60分：（一）市場定位與頻
16 道規畫。（二）內部控管機制。（三）財務規畫與收費基
17 準。（四）公司組織與人員訓練。（五）客服部門編制與意
18 見處理。」第10條第2項規定：「前項評分合計低於60分者
19 為不合格，應不予許可。」可知，換照審查範圍為「執照期
20 間第4年至執照屆滿6個月前營運計畫執行報告」及「未來6
21 年營運計畫」，各項目係分散於營運計畫執行報告中（本院
22 卷4第105-111頁）；原告原執照有效期限為107年4月17日起
23 至113年4月16日止，則原告本次換照審查之標的為110年4月
24 17日起至112年10月16日之營運計畫執行報告（占比4
25 0%），以及未來6年營運計畫（占比60%），附加負擔關乎
26 營運計畫執行，且發生在111年7月27日原處分通知原告評鑑
27 結果為合格之後，其執行核屬換照審查範圍；參以衛廣法第
28 17條於105年1月6日修正之立法理由謂：「……為免影響衛
29 星廣播電視事業正常營運並簡化行政程序，爰修正為每3年
30 評鑑1次。另因執照期間為6年，當執照期間將屆時，應向主
31 管機關申請換照，於換照當年度，是否仍應辦理評鑑並無具

01 體規定，且按現行實務運作，衛星廣播電視事業執照屆期換
02 照之審查，主管機關已就其過去6年營運情形進行審視，與
03 評鑑該事業前3年營運情形之程序相同，並無重複審查之必
04 要，……」即衛星廣播電視事業執照屆期換照之審查，主管
05 機關已就其過去6年營運情形進行審視，與評鑑該事業前3年
06 營運情形之程序相同，故換照當年度未再辦理評鑑，重複審
07 查之必要。準此，可知換照之審查，主管機關已就經營者過
08 去6年營運情形進行審視。從而，即便原處分評鑑合格被廢
09 止，也不影響換照審查程序；又即令原處分關於說明四附加
10 負擔內容(一)至(五)都被撤銷，被告在換照審查時，仍得審查，
11 因該等事項本來就是換照審查事項中，營運計畫執行報告裡
12 面的細項內容，被告經審查，作成准予換照的處分，故原告
13 先位聲明訴請撤銷原處分關於說明四附加負擔內容(一)至(五)，
14 即無值得權利保護之利益存在，而無權利保護必要。

- 15 3. 原處分內容之說明五記載「旨揭頻道相關補正資料及到會面
16 談承諾事項均視為營運計畫之一部分，應確實執行；另有下
17 列事項應確實辦理，其執行情形列為下次換照之重點審查項
18 目：……」及所列事項(一)至□。經核該說明五已表明所列各
19 項為「下次換照之重點審查項目」，且所列事項(一)至□之各
20 該事項亦為換照審查辦法中，營運計畫執行報告所應記載之
21 事項，即屬原告未來於編纂營運計畫執行報告時的重點。據
22 此，縱使原處分不於說明五列出事項(一)至□之下次換照重點
23 審查項目，原告所經營之東森財經新聞台於申請換照時，被
24 告仍然會依換照審查辦法之規定審查該等事項。況說明五之
25 記載並非謂原告未履行該等審查項目，被告會廢止原處分評
26 鑑合格。換言之，縱原告未履行說明五，被告不會以此為
27 由，廢止原處分評鑑合格之結果。且被告就申請換照，經審
28 查營運計畫執行報告裡面的細項內容，已經作成准予換照的
29 處分，業如前述，則原告先位聲明訴請撤銷原處分關於說明
30 五部分，即無值得權利保護之利益存在，而無權利保護必
31 要。

01 4. 再按行政程序法第8條規定：「按行政行為，應以誠實信用
02 之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」而由此誠實信
03 用原則以類型化方式所導出之禁反言原則，於本件中對於被
04 告而言，應可理解為行政機關先前曾為某種陳述或承諾行
05 為，不得事後予以反悔並與先前之陳述相反之行為。據此，
06 被告於本院審理中已陳述：原處分所列事項都是換照時應審
07 酌的事項，在換照時都已經審酌過原告對於原處分的履行狀
08 態，以及對於行政指導的履行情形，且換照已經通過，換照
09 處分所列內容是要繼續追蹤原告要做的負擔及其他的行政指
10 導，將來要看的是對於換照處分的內容，在3年後評鑑時有
11 沒有按照換照處分的內容履行，所以不會回過頭來看已經結
12 束的評鑑程序的執行狀況，而以任何強制執行的方式去執行
13 原處分的內容等語明確（本院卷4第446-447頁），是被告基
14 於誠實信用原則及禁反言原則，不得再對過去評鑑程序即原
15 處分關於說明四附加負擔內容(一)至(五)及說明五部分加以審
16 酌，更不至於強制執行，或廢止原處分。

17 5. 綜上所述，原告先位聲明訴請撤銷原處分關於說明四附加負
18 擔內容(一)至(五)及說明五部分，欠缺權利保護必要之要件，其
19 此部分之訴與法未合，應予駁回。

20 (五)原告備位聲明訴請確認原處分關於說明四附加負擔內容(一)至
21 (五)及說明五部分均違法，亦無訴之利益：

22 按提起任何訴訟，請求法院裁判，均應以有權利保護必要為
23 前提，具備權利保護必要者，其起訴始有值得權利保護之利
24 益存在，即所謂之訴之利益，若依所訴之事實，係欠缺權利
25 保護必要者，即屬無訴之利益，在法律上為無理由，行政法
26 院得以判決駁回之（最高行政法院100年度判字第1512號判
27 決參照）。準此，於本件中，依原告所訴之事實，既欠缺權
28 利保護必要之要件，業如前述，是原告就此備位聲明訴請確
29 認原處分關於說明四附加負擔內容(一)至(五)及說明五部分均違
30 法之訴，即屬無訴之利益，在法律上為無理由，亦應予駁
31 回。

01 六、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
02 經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必
03 要，併予說明。

04 七、結論：原告訴請如其先、備位聲明所示，均無理由，應予駁
05 回。

06 中 華 民 國 114 年 3 月 26 日

07 審判長法官 鍾啟煌

08 法官 蔡鴻仁

09 法官 林家賢

10 一、上為正本係照原本作成。

11 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
12 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
13 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
14 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
15 繕本）。

16 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，
17 逕以裁定駁回。

18 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
19 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
20 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。

01

(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 114 年 4 月 7 日

03

書記官 張正清