

01 臺北高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第四庭

03 111年度訴字第752號

04 113年11月28日辯論終結

05 原 告 東森電視事業股份有限公司

06 代 表 人 林文淵(董事長)

07 訴訟代理人 林奕辰 律師

08 梁超迪 律師

09 何方婷 律師

10 被 告 國家通訊傳播委員會

11 代 表 人 陳崇樹(代理主任委員)

12 訴訟代理人 李元德 律師

13 邱瀚生

14 郭雅琳

15 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
16 年4月20日通傳內容字第11148011160號函關於說明四之負擔及說
17 明五全部，提起行政訴訟，本院判決如下：

18 主 文

19 原告之訴駁回。

20 訴訟費用由原告負擔。

21 事實及理由

22 一、程序事項：

23 被告機關代表人於起訴時為陳耀祥，訴訟繫屬中依序變更為
24 翁柏宗、陳崇樹，業據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟
25 (本院卷二第493頁及第699頁)，核無不合，應予准許。

26 二、事實概要：

01 緣原告於民國109年9月30日向被告提出所屬「東森新聞台」
02 評鑑申請，經「衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業
03 及他類頻道節目供應事業評鑑諮詢會議」（下稱諮詢會議）
04 審查並提出初審建議後，案經被告第952次、第980次及第98
05 2次委員會議審議，並請原告到會陳述意見後，被告乃於111
06 年4月6日第1009次委員會議決議評鑑結果合格，嗣以111年4月
07 20日通傳內容字第11148011160號函（下稱原處分）通知原
08 告評鑑結果為合格，惟原處分說明四列有5項附加負擔，說
09 明五列有15項應執行事項。原告不服原處分說明四之附加負
10 擔(一)至(五)全部，以及原處分說明五之應執行事項(一)至□全
11 部，乃提起本件行政訴訟。又原告執照有期限至112年8月
12 2日，嗣於本件訴訟繫屬中，經被告於112年7月21日以通傳
13 內容字第11200049180號函（下稱112年許可換照函）核准換
14 照。

15 三、原告起訴主張及聲明：

16 (一)原告仍有提起本件訴訟之權利保護必要：

17 依最高行政法院104年度判字第146號判決意旨，原處分說明
18 四及說明五課予原告繼續性之作為或不作為義務，不因原告
19 曾一次履行而告消滅，亦不因被告作成112年許可換照函而
20 消滅，如原告嗣後不再履行，被告除得廢止原處分外，亦得
21 課予怠金要求原告履行，被告並未提出經委員會審核討論之
22 佐證資料，尚無從認定被告所稱其已確實停止或放棄原處分
23 說明四及說明五之規制力屬實，原告訴請撤銷原處分說明四
24 及說明五仍具權利保護必要。

25 (二)原處分為羈束處分，或為裁量處分但裁量縮減至零，應受行 26 政程序法第93條第1項後段規定之拘束：

- 27 1. 評鑑制度之法令依據、規範意旨、要件、效果等，與申設、
28 換照制度不同；依本院109年度訴字第690號判決意旨，評鑑
29 制度為換照之配套，係評鑑業者營運整體表現是否符合當初
30 申設目的，被告雖可藉評鑑為期中管制，但僅得在其認為業
31 者之營運不符既有營運計畫書之情況下命其改善，倘評鑑結

01 果為合格，即表示過去3年之整體表現符合申設目的，自不
02 得再行增列負擔，始不致影響業者對既有營運計畫之穩定運
03 作，亦符合結構管制不可密度過高而侵蝕廣電媒體表現自由
04 之立法管制原則。

05 2.評鑑究屬羈束或裁量處分應以其法律效果是否存在裁量空間
06 及是否給予人民利益為斷；依衛星廣播電視事業及境外衛星
07 廣播電視事業評鑑審查辦法（下稱評鑑審查辦法）第9條、
08 第12條，行政機關就評鑑結果並無裁量空間，僅於評鑑分數
09 在60分以上時給予合格處分、未達60分時給予不合格處分，
10 不得額外添加負擔或要求改善。故被告對於營運計畫執行情
11 形是否符合營運計畫雖有判斷餘地，惟就評鑑結果並無裁量
12 權。且評鑑之結果僅合格或不合格，並未如申設或換照給予
13 人民特別利益，其性質與換照不同，僅係羈束處分。

14 3.縱認評鑑為裁量處分，惟被告已依評鑑審查辦法第9條規
15 定，針對原告過去3年營運計畫執行情況審酌所有應考慮事
16 項，已別無其他可斟酌事項，僅得給予評鑑合格結果；如欲
17 就此無裁量權之行政處分另設負擔，應受行政程序法第93條
18 第1項後段限制。原處分說明四之各項負擔及說明五之各項
19 重點審查項目實與評鑑合格處分之作成並無關連，而無為確
20 保評鑑合格處分法定要件之履行而以該要件為附款之必要，
21 自不得任意增設附款。原處分說明四之各項負擔及說明五之
22 應執行事項均違反行政程序法第93條第1項規定，應予撤
23 銷。

24 (三)原處分將原告既有營運計畫所無之內容列作原處分之負擔，
25 於法有違：

26 依衛星廣播電視法(下稱衛廣法)第17條第1項、評鑑審查辦
27 法第2條第1項、第9條第1項，被告應對原告106年東森新聞
28 台許可換照時提出之營運計畫執行情形為審查，孰料被告屢
29 要求原告提出營運計畫所無之要求與承諾。依衛廣法第17條
30 規定，被告於申設許可時已行使其裁量權，同意原告依原營
31 運計畫書執行後續年度營運，該原營運計畫書即屬申設許可

01 處分之實質確定力範圍，被告亦應受其拘束，其後被告辦理
02 評鑑時，應以原營運計畫執行報告作為評鑑基準；原告於評
03 鑑程序中提出之資料僅係說明原營運計畫之執行情形，不得
04 視為營運計畫之變更申請；被告於原處分說明五中記載「旨
05 揭頻道相關補正資料及到會面談承諾事項均視為營運計畫之
06 一部分，應確實執行」，逕變更原告營運計畫之內容，與衛
07 廣法第15條規定之法定程序不符；原告並未申請營運計畫變
08 更，被告自不得以原處分說明五記載「均視為營運計畫之一
09 部分」逕行取代變更營運計畫之法定程序，不僅誤解衛廣法
10 第17條第1項規定意旨，其認定發生營運計畫變更亦無法律
11 依據，違反法律保留原則；尤有甚者，原告於評鑑時所提補
12 正資料及到會說明，並無被告所指承諾之情事，被告辯稱多
13 項負擔與審查項目係依原告補正資料、到會說明而增列云
14 云，顯與事實不符。

15 (四)原處分說明五各項應執行事項已創設原告作為或不作為義
16 務，具有規制力，即屬附負擔之附款，並非行政指導：
17 原處分說明五各項應執行事項均設定一定作為義務之負擔，
18 且不乏設有履行期限，具有規制效果，應屬負擔；被告雖稱
19 其為行政指導，卻不斷來函命原告於期限內履行各應執行事
20 項之作為義務，稱「未及時履行，將致生法令疑義」，原告
21 若拒絕辦理或配合，下次換照審查時極可能受被告不利處
22 置，故原處分說明五顯係課予原告作為、容忍或不作為之義
23 務，屬附負擔之附款，與不具法律拘束力之行政指導迥異。
24 被告辯稱未遵守原處分說明五不必然影響將來換照處分；惟
25 原處分說明五是否屬負擔，與人民倘違反此規制，後續行政
26 機關是否另外作成不利處分，係屬二事，況原告申請換照
27 後，被告先後以112年2月22日通傳內容決字第11248004460
28 號函、112年5月2日通傳內容決字第11248011260號函及112
29 年6月9日通傳內容決字第11248014830號函命原告補正說明
30 原處分說明五執行情形，足見原告申請換照時確實受到規
31 制，且可能受不利處分，原處分說明五並非行政指導。

01 (五)原處分說明五之全部，包括其所附加之下次換照重點審查項
02 目，其內容未經決議，又無法補正，應予撤銷：

03 觀諸被告第1009次委員會議紀錄記載，其決議並無原處分說
04 明五所臚列15項下次換照重點審查項目，故原處分說明五及
05 所列之下次換照15項重點審查項目顯未由被告機關委員會作
06 成決定，違反國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織
07 法）第9條第1項及衛星廣播電視事業境外衛星廣播電視事業
08 及他類頻道節目供應事業申設換照諮詢會議審議規則（下稱
09 審議規則）第6條第3款規定，有重大明顯瑕疵，應予撤銷。

10 (六)茲就原處分說明四負擔（一）至（五）說明如下：

11 1.負擔（一）違反法律保留及法律明確性原則：

12 衛廣法並無明定衛星廣播電視事業應制定編輯室公約，負擔
13 （一）已增加法律所無之限制；再以，原告已按照原營運計
14 畫內容制定編輯室公約，負擔（一）要求將之納入勞動契約
15 條款，違反法律保留原則及法律明確性原則。被告辯稱添加
16 負擔（一）係為落實內部新聞自由云云，惟新聞自由係屬人
17 民對國家侵害得主張防禦之基本權，媒體經營者與勞動者間
18 衝突僅能由私法自治解決。原告已按既有營運計畫書承諾將
19 制定編輯室公約，該編輯室公約所保障內部新聞自由之內涵
20 已透過編輯代表共同協定之程序獲得保障。

21 2.負擔（二）係基於錯誤之事實，且已侵害新聞媒體經營者之
22 財產權、營業自由、言論自由及新聞自由，違反法律保留原
23 則：

24 (1)原告於評鑑程序所提說明或補正資料僅係就評鑑項目之現
25 狀說明，未有申請變更營運計畫之意思，自不得據以認定
26 原告有變更營運計畫之意思或承諾。原告從未承諾於3個
27 月內設置6名專職編審，而係應被告要求，對「關鍵時
28 刻」增聘1名專責編審，非規劃或承諾「東森新聞台至少
29 配置6名專責編審」；且專職編審員額須視原告公司營運
30 需求而定，負擔（二）恣意限原告於文到3個月內完成此
31 規劃，違背或曲解原告真意，與事實不符，原處分負擔

01 (二) 所為之規制顯係基於錯誤事實，且違反衛廣法第15
02 條規定。

03 (2) 是否違反衛廣法與專職編審人數多寡並無必然關係，編審
04 工作應著重專業及經驗之累積傳承，非以人數即可取勝，
05 被告僵化要求東森新聞台應有6位編審人數，即非允洽。
06 再者，評鑑是對評鑑期間營運計畫執行情形所為，被告自
07 承原告於110年至111年間因「關鍵時刻」之播出而遭被告
08 要求改善等情形，均非發生於本件評鑑期間，非本件評鑑
09 程序所得審酌，負擔(二)違反不當聯結禁止，要無可
10 採。

11 (3) 負擔(二)侵害原告身為新聞媒體經營者之財產權及營業
12 自由，而屬侵害新聞自由：

13 原告原5位專責編審已足達成新聞編審流程及自律機制且
14 取得評鑑合格，被告於評鑑處分設此負擔洵無依據。專責
15 編審是否能獨立行使其職務、確保方式，乃新聞自律規範
16 機制功能正常發揮之前提，原告自律規範機制已依衛廣法
17 第22條第2項報被告備查，被告已藉由期中評鑑確認原告
18 營運整體表現符合既有營運計畫書、並無自律規範機制失
19 靈而給予合格處分，自不得再介入原告確保專責編審行使
20 職務獨立性之方式。

21 3. 負擔(三)增加原營運計畫所無之義務，且係基於錯誤事
22 實，違反法律明確性原則，侵害原告新聞自由、言論自由，
23 違反法律保留原則：

24 (1) 原告已按原營運計畫所訂自律機制進行自律組織之運作，
25 並獲得合格之評鑑結果，則評鑑處分自不得再以附款增加
26 原有營運計畫所無之要求。被告辯稱負擔(三)之規制內
27 容係依據原告於評鑑過程時承諾事項所為云云；惟被告所
28 提證據記載「委員們討論後同意會議紀錄得更詳實地記載
29 委員們的討論內容，但不逐字細載，亦不直接標示發言者
30 之個人身分，本台尊重委員們以上意見。」等語，並無原

01 處分所稱承諾事項，故負擔（三）係基於錯誤事實，應予
02 撤銷。

03 (2)原告到會陳述意見時，被告要求會議紀錄應表明個別委員
04 姓名及發言，有會議紀錄可稽，被告臨訟改稱僅需記載個
05 別委員發言，未要求記載個別委員姓名云云，足見負擔
06 （三）規制內容有欠明確，致受規制對象無法立即知悉應
07 遵守內容為何，有違明確性原則。

08 (3)依衛廣法第22條及其立法理由，事業應建立自律規範機
09 制，並定期向被告提出具體工作報告，該報告列為公開資
10 訊；被告藉由公權力規制，要求原告自律委員會之會議紀
11 錄「應逐字或詳細記載」，此規制內容違反法律保留及明
12 確性原則；況須受到人民監督之政府資訊尚且無須逐字或
13 詳細記載（政府資訊公開法第7條參照），審視被告第100
14 9次委員會議紀錄，亦無逐字或詳細記載個別委員之發
15 言，顯見逐字或詳細記載後揭露，有礙與會者暢所欲言之
16 議事功能，存在實行之困難。

17 (4)再依本院109年度全字第43號裁定意旨，政府對新聞媒體
18 之管制手段原則上應採結構性管制，不涉及言論或表意內
19 容之管制措施；原告規劃之自律內控制度，包括倫理委員
20 會組織章程與運作情況等，均屬原告自主提報之規劃與內
21 容，被告應予尊重，不得介入干涉或指定運作情況。被告
22 增加原告自律內控制度所無之規劃與內容，已非屬結構性
23 管制手段，而高度介入原告之自律內控機制，違背衛廣法
24 尊重媒體自律先行之立法意旨。

25 (5)原告新聞自律委員會係為獨立受理視聽眾有關播送內容正
26 確、平衡及品味之申訴所設，為使委員能自由表達意見，
27 自不應以個別委員之身分逐字記載發言內容並公告，否則
28 將產生寒蟬效應，最終導致自律委員會無法忠實受理視聽
29 眾申訴、侵害個別委員言論自由，而使新聞媒體自律規範
30 機制失靈，侵害原告新聞自由。

01 4.負擔（四）逾越衛廣法第22條規定範圍，增加人民法律所無
02 之義務，違反法律保留原則：

03 由衛廣法第22條及其立法理由可知，原告自律委員會應受理
04 之申訴範圍僅限於「有關播送內容正確、平衡、品味」之申
05 訴，且公開之標的為「具體工作報告」；負擔四要求原告每
06 季公布東森新聞台受理觀眾申訴之處理情形及回覆報告，其
07 範圍係針對觀眾對於頻道內容之申訴，已超過衛廣法第22條
08 第1項「正確、平衡、品味」之範圍，亦逾「具體工作報
09 告」之範疇，顯逾越法律規定意旨；蓋部分民眾申訴之內容
10 係針對原告所屬電視台主持人、記者、員工或新聞事件當事
11 人之個人隱私事項，或申訴內容與原告電視台營運事務無
12 涉；負擔（四）未區別申訴事項為何，一味要求原告將申訴
13 項目全數刊載於官網，將使原告有違法之虞。且負擔（四）
14 係要求原告將原告已有之公告「再為獨立公告」，已增加法
15 律所無之義務，仍有違法律保留原則。

16 5.被告於評鑑時已審認原告確有落實自律規範，並予評鑑合
17 格，即無命限期改正之法律授權，自無「為確保行政處分法
18 定要件之履行」之情況；負擔（五）違反行政程序法第93條
19 第1項後段規定，已如前述，茲不贅述。

20 6.原處分說明四所列各項負擔，均未見被告適用於其他頻道，
21 有違平等原則；以負擔（二）為例，有關專職編審人數，其
22 他新聞頻道如民視、TVBS、三立等，於評鑑期間之違規次數
23 較原告多，但渠等之評鑑合格處分僅要求設置專職編審2-5
24 人，被告卻要求違規較少的東森新聞台配置專責編審至少6
25 位，而未能具體說明差別待遇之理由，顯有違平等原則。原
26 處分說明四所為各項負擔，均未見被告一體適用於其他頻
27 道，復未能說明差別待遇之理由，有違平等原則，應予撤
28 銷。

29 (七)茲就原處分說明五各項重點審查項目說明如下：

30 1.被告就其他頻道換照或評鑑，並未對各頻道一體為本件重點
31 審查項目相同之要求，有違平等原則。

01 2. 審查項目（一）已逾越被告法律權限，且有違法律保留原
02 則、不當聯結禁止原則：

03 (1) 勞動契約之基本構成要件及其他勞動條件相關項目非屬被
04 告職權，被告要求制定基本勞動條件，已逾越其法律權
05 限。被告辯稱原告於評鑑期間有4次違反勞動法令情形，
06 涉及原告營運計畫之執行及經營，為避免原告透過影響新
07 聞工作者勞動權益進而影響內部新聞自由形成，故命原告
08 提出平均薪資云云。惟前述4次違反勞動法令紀錄業經主
09 管機關處理結案，與營運計畫之執行、內部新聞自由無
10 涉，審查項目（一）命原告就業經主管機關結案之勞動違
11 規案件再為檢討改進，已逾越被告法律權限；審查項目
12 （一）命原告提出非主管人員之平均薪資，包括與新聞編
13 採無涉之人員，惟勞動契約之基本構成要件及其他勞動條
14 件相關項目非屬被告職權，薪資水平更屬公司營業秘密及
15 員工個人隱私，被告要求制定基本勞動條件事項已逾越其
16 法律權限，被告要求原告報送「並新聞及其他新聞性節目
17 非主管人員平均薪資」，欠缺法律依據，有違法律保留原
18 則。

19 (2) 原告經被告評鑑審查合格，且原告並無須向被告提報非主
20 管人員平均薪資之事由。審查項目（一）「手段」與本次
21 評鑑「目的」並無合理關聯，亦非審查辦法第11條第1項
22 明定之審查項目，審查項目（一）違反不當聯結原則。

23 3. 審查項目（二）要求原告秉持多元原則製播節目，惟多元原
24 則標準為何未見具體說明，有違明確性原則。

25 4. 審查項目（三）侵害原告表現自由、新聞自由與營業自由，
26 違反法律保留原則：

27 (1) 審查項目（三）要求原告「每週製播台語、客語節目至少
28 半小時」，其規制在時間及履行內容上具體、特定，應屬
29 負擔而非行政指導。

30 (2) 依國家語言發展法第13條，僅政府捐助從事傳播之財團法
31 人（如公共電視台）始有提供國家語言多元服務之義務，

01 原告並不屬之，被告以審查項目（三）施以法律所無之限制，實限制原告營運及新聞自由，有違法律保留原則。

02
03 (3)原告之營運計畫中並未載明製播台語、客語節目，未來亦
04 無此項規劃，被告逕要求原告製播台語、客語節目，已違
05 反原告營運計畫所載內容，高度介入原告內容規劃與新聞
06 製播，已屬「涉及言論或表意內容的管制措施」，非屬結
07 構性管制手段，不僅無法律依據而違反法律保留原則，亦
08 實際侵害原告之新聞自由與營業自由甚鉅。

09 5. 審查項目（四）違反明確性原則：

10 審查項目（四）要求原告提出事實查證、公平原則、編業分
11 離之執行措施中，須含如何避免政媒不分相關規範。惟被告
12 核准東森新聞台原營運計畫時，並未有「避免政媒不分」之
13 要求，且所稱「政媒不分」所指為何，未見具體說明，原告
14 無從知悉被告具體要求為何，遑論擬定執行措施，審查項目
15 （四）顯有違明確性原則。

16 6. 審查項目（五）逾越法律規定，其中「節目主持人」部分增
17 加原告額外義務，違反比例原則、法律保留原則：

18 (1)衛廣法第22條及中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會
19 新聞自律執行綱要（下稱衛廣公會自律執行綱要）參、分
20 則十五等規定，並未就自律規範中涉己事務之範圍為明確
21 之規定，亦未授權被告針對涉己事務之範圍自為認定，審
22 查項目（五）要求原告涉己事務範圍應增加節目主持人乙
23 節，已逾越法律權限，亦有違自律之精神與原則。

24 (2)原告於自訂之自律規範中已將自身公司、公司相關企業、
25 負責人、主要股東、所屬員工（其中已包含有員工身分之
26 節目主持人）等與原告有密切法律關係之人納入涉己範
27 圍，但不包含不具備員工身分之節目主持人。原告與不具
28 備員工身分之節目主持人之關係，和原告與其他節目來賓
29 之關係類似，且節目主持人多僅為串場及調控節目節奏，
30 其他節目來賓反係新聞內容之實際討論者，故被告僅以稱
31 謂或辯稱節目主持人常為報導涉己事務時之實際報導者，

01 認應將節目主持人納入涉己新聞處理原則規範範圍，未能
02 說明何以不具備員工身分之節目主持人亦應屬涉己事之規
03 範範圍，無限擴張涉己定義，有違比例原則。

04 (3)原告之自律規範為原告自主規劃訂定，衛廣法未授權被告
05 得干涉或指定修正原告之自律規範。審查事項（五）已違
06 反法律保留原則。

07 7.審查項目（六）命原告於片尾加註文字，已限制原告表現自
08 由，違反法律保留原則：

09 依釋字第577號解釋意旨，人民雖有遵循法令之義務，但有
10 消極不表意之自由，審查項目（六）已限制原告之表意自
11 由，有違法律保留。被告雖稱審查項目（六）僅係促請原告
12 將已依法採取之措施於片尾加註提醒觀眾，並未額外增加原
13 告義務云云；然「片尾加註」本身即是增加原告額外之義
14 務，且已限制原告之表現自由，違反法律保留原則，應予撤
15 銷。

16 8.審查項目（七）命原告制定網路新聞自律原則，逾越被告權
17 限且違反法律保留：

18 審查項目（七）規制內容已使原告負具體特定作為義務，顯
19 非行政指導。再以，衛廣法適用之範圍限衛星廣播電視，原
20 告製播影片於網路或新媒體播送，並非利用衛星頻道，被告
21 就此應無管轄權限。衛廣法未規定衛星廣播電視事業兼營網
22 路與新媒體內容時，應將該內容視為衛星廣播電視節目之延
23 伸，該網路及新媒體內容即不受衛廣法監理，審查項目
24 （七）強加衛廣法之限制於原告網路或新媒體製播之影音節
25 目，增加法律所無之限制，違反法律保留原則。

26 9.審查項目（八）命原告對經營階層授課，此規制內容出於錯
27 誤事實認定，欠缺合理理由，違反法律保留原則：

28 (1)審查項目（八）命原告將經營階層納入教育訓練課程學員
29 範圍，其規制內容使原告負有具體特定之作為義務，已屬
30 負擔，並非僅行政指導。原告於評鑑時所提教育訓練課程
31 規劃，上課成員為全體記者、編輯、節目製作人員，不含

01 經營階層，審查項目（八）規制內容係出於錯誤事實認
02 定。況依衛廣法第22條規定，自律規範機制並不包含「教
03 育訓練課程應對經營階層授課」，且原告之自律規範機制
04 僅須報請被告備查，被告並無指定原告規劃特定教育訓練
05 之權。

06 (2)審查項目（十四）命原告董監事不得參與新聞部、東森新
07 聞台及東森財經新聞台之會議，將經營階層排除於新聞製
08 播領域之外，卻又於審查項目（八）要求原告應聘請外部
09 講師針對新聞製播所須遵循之事實查證、公平原則等分別
10 對經營階層授課，其規制內容矛盾；經營階層既被排除於
11 新聞製播之外，審查項目（八）要求教育訓練課程應對經
12 營階層授課即欠缺合理理由。

13 10.審查項目（九）命原告公開參與政府標案資訊，逾越法律權
14 限，違反法律保留及比例原則：

15 審查項目（九）命原告於每年6月30日前將參與政府標案資
16 訊公開，其規制時間及內容已使原告負具體特定作為義務，
17 已屬負擔，非僅行政指導。原告參與政府採購案均依政府採
18 購法及合約執行，依合約負有保密之責，且有關政府採購案
19 均已由政府機關依法公告於政府電子採購網，故審查項目
20 （九）所欲達成「為使閱聽大眾辨認節目內容有無涉及政府
21 購案」之目的，已有其他法規明定之方法可以達成，審查項
22 目（九）違反比例原則。況衛星廣播電視事業參與政府標
23 案，均受政府採購法、預算法等相關限制，該等法規均未要
24 求衛星廣播電視事業應將參與政府標案資訊公布，審查項目
25 （九）違反法律保留原則。

26 11.審查項目（十）有違明確性原則：

27 被告辯稱審查項目（十）係依據原告評鑑時之說明而促使原
28 告持續維持頻道區隔云云；然東森新聞台與原告所營其他頻
29 道之內容向來均有明顯區隔，從未有區隔不清之情事，觀眾
30 亦均能清楚分辨；且何謂有所區隔、其標準、內容皆未具體

01 說明，審查項目（十）規制內容有違明確性原則，應予撤
02 銷。

03 12. 審查項目（十一）「依到會陳述及補正資料，於111年底
04 前，每週多元節目製播比例提升為1小時」非屬行政程序法
05 第93條第1項行政處分法定要件之履行事項，侵害原告之節
06 目自主權，有違法律保留原則、明確性原則及不當聯結禁止
07 原則：

08 (1) 原告雖於評鑑補正資料時提及規劃每周多元節目製播比例
09 提升1倍，從半小時至一小時，惟該陳述之重點僅係表明
10 原告已履行營運計畫之內容，審查項目（十一）卻將原告
11 優於營運計畫之執行情況，轉換為營運計畫之義務，並限
12 期原告於111年底前完成此規劃，明顯違背或曲解原告真
13 意，依錯誤事實作出違法規制內容，且未經原告申請即違
14 法變更原告之營運計畫。

15 (2) 再以，衛廣法相關法規均無「提升每周多元節目製播比例
16 為1小時」之規定，被告究竟依據何項法律規定，及以何
17 種行政目的為此等要求，均未見說明。審查項目（十一）
18 已同時侵害原告之節目自主權（表現自由）並對原告節目
19 製播內容有所干涉，已屬涉及言論或表意內容的管制措
20 施，非結構性管制手段，不僅違反法律保留原則，亦實際
21 侵害原告之新聞自由與營業自由；且何為「多元節目」？
22 為何製播比例為須1小時？期限為何係111年底前？原處分
23 均無說明，有違明確性原則。

24 13. 審查項目（十二）侵害原告新聞自由，且有違法律保留原則
25 及行政行為內容明確性原則：

26 (1) 原告之營運計畫對於節目製播已有明確說明，並已實際執
27 行製播，符合營運計畫所載內容，原告於評鑑程序中說明
28 新聞專題及深度報導製播執行情形，僅係說明原告已符合
29 營運計畫所載內容，孰料被告卻於評鑑程序中不斷來函要
30 求原告就「評鑑期間以外」之項目為說明，甚至將之轉換
31 為原告之營運計畫內容，增加為原告之義務，要求原告執

01 行原營運計畫所無之內容，並作為原告下次換照之重點審
02 查項目，屬未經原告申請而變更原告之營運計畫，並誤解
03 評鑑程序之本質，非屬適法。

04 (2) 審查項目（十二）要求原告於111年底前將新聞專題及深
05 度報導製播占比提升1至2成，惟被告並未說明增設此等規
06 制之原因及所欲達成之行政目的為何，以及限制原告新聞
07 自由之合憲性基礎內容為何；被告高度介入原告內容規劃
08 與新聞製播，已屬涉及言論或表意內容的管制措施，非結
09 構性管制手段，不僅違反法律保留原則，亦侵害原告之新
10 聞自由與營業自由。

11 (3) 被告要求原告「新聞專題」及「深度報導」製播占比提升
12 「1至2成」。然「新聞專題」與「深度報導」定義為何？
13 界定「一般新聞」與「新聞專題及深度報導」明確標準為
14 何？被告要求製播占比(時間或則數)應提升至「1至2
15 成」，究竟為占比提升至1成或是2成？計算占比上究係以
16 「時間」或「則數」為主？抑或是兩者均須納入考量？若
17 原告將占比提高至1成，被告有無可能主張其針對最低占
18 比限制為1成或2成有裁量權？原處分有違明確性原則。

19 14. 審查項目（十三）命原告不得於新聞報導及新聞節目為置入
20 性行銷，惟衛廣法第31條第2項及「電視節目廣告區隔與置
21 入性行銷及贊助管理辦法」已有規範，衛廣法第54條並定有
22 相關罰責，審查項目（十三）並無必要重申相關法令；衛廣
23 法第54條已有違反之法律效果，被告復列為下次換照重點審
24 查項目，違反者除將受有行政罰，更可能受到不予換照處
25 分，明顯增設法規以外之其他法律效果，有違法律保留原
26 則。

27 15. 審查項目（十四）命原告「董監事、股東不參與新聞部、東
28 森新聞台或東森財經新聞台相關會議，股東不參與日常營
29 運」，違反法律保留原則、逾越權限：

30 (1) 依東森新聞台現況作業流程，其他部門人員或大股東並無
31 參與之可能；惟原告之董監事及股東雖確實未參與各該會

01 議，然編輯室公約並未約定「董監事及股東不得參與新聞
02 製播會議」，且法律亦無此限制，審查項目（十四）之規
03 制有違法律保留原則。況本件受評鑑對象為東森新聞台，
04 原告之東森財經新聞台為另一獨立頻道，該頻道如何確保
05 新聞自主與本件無涉，被告未予區別而將東森財經新聞台
06 納入原處分射程，即有逾越權限之違法。

07 (2)衛廣法並無限制股東擔任公司之董事、監察人，亦未限制
08 股東不得任職於公司，公司法更鼓勵員工持有任職公司之
09 股份，審查項目（十四）要求股東不得參與日常營運，無
10 異於剝奪股東任職於公司之權利，係屬對人民權益之重大
11 限制，違反法律保留原則。且所謂「日常營運」定義及範
12 圍未明，與明確性原則顯有未合。

13 16.審查項目（十五）命原告依被告107年1月31日第786次委員
14 會議決議、107年5月23日通傳內容字第10700076790號函及1
15 10年10月27日通傳內容字第11000647080號函附加之負擔內
16 容，並命原告依規劃落實前揭決議及函文之負擔，分年定期
17 將相關負擔執行情形向被告陳報，違反不當聯結禁止原則：

18 (1)審查項目（十五）中，「落實」與「陳報」均屬具體之規
19 制內容，並使原告負有作為義務，應屬負擔，而非僅行政
20 指導。

21 (2)依被告107年1月31日第786次委員會議紀錄，本次委員會
22 會議決議係依外國人投資條例規定，同意茂德國際投資股份
23 有限公司（下稱茂德公司）受讓原告股份，該次委員會議
24 之申請人並非原告，亦與原告所屬東森新聞台之營運計畫
25 無關，原處分係對原告所屬東森新聞台之營運計畫評鑑合
26 格，卻將原告以外之第三人茂德公司對被告所為之承諾，
27 聯結為原告所屬東森新聞台下次換照之重點審查項目，違
28 反不當聯結禁止原則。

29 (3)被告107年5月23日通傳內容字第10700076790號函命原告
30 應將受讓人茂德公司履行承諾之情形向被告定期陳報。該
31 次委員會議之決議係許可原告之董事、監察人變更，並僅

01 要求原告將茂德公司對被告之承諾執行情形陳報被告；惟
02 茂德公司對被告之承諾，尚涉及戲劇、綜藝節目等製播預
03 算規劃，凡此均與原告所屬之東森新聞台營運計畫無涉，
04 然審查項目（十五）逕將前揭許可處分之附加負擔，列為
05 原告所屬之東森新聞台下次換照重點審查項目，即違反不
06 當聯結禁止原則。

07 (八)聲明：原處分說明四之負擔（一）至（五）及原處分說明五
08 全部均撤銷。

09 四、被告答辯主張及聲明：

10 (一)原告業經許可換照，其提起本件撤銷訴訟已無權利保護必
11 要：

12 原處分說明四係被告於評鑑程序中所附負擔附款，於未被撤
13 銷前，效力固然存在；但被告於作成112年許可換照函時已
14 審酌原處分說明四履行情形，原處分說明四之「本次期中評
15 鑑程序」與「本次112年換照程序」即已落幕，下次評鑑或
16 換照審查程序，即不會再對過去評鑑程序即原處分說明四加
17 以審酌，更不至於強制執行或廢止原處分，原告提起本件訴
18 訟顯然欠缺權利保護必要。

19 (二)被告依衛廣法第17條所為之評鑑屬裁量處分，本件並無裁量
20 收縮至零情形，被告自得依行政程序法第93條第1項本文規
21 定為附款：

22 1.衛廣法對於衛星廣播電視業者之管制方式，係採行申請許可
23 制，被告依法裁量決定是否許可申請；業者提出申設申請
24 時，應依衛廣法第6條規定提出營運計畫，被告則應依衛廣
25 法第10條第1項第3款及第4款規定，就營運計畫是否違反法
26 律強制或禁止規定之虞或對國家安全、產業整體發展、公共
27 秩序或善良風俗有不利影響及是否有實現營運計畫之資金及
28 執行能力等項目進行審查；申請經許可後，被告即發給衛星
29 廣播電視業者有效期間為6年之衛星廣播電視事業執照；於
30 執照有效期間，被告依法對業者進行之營運管理，包含於取
31 得執照屆滿3年時辦理期中評鑑，以及於執照有效期間屆至

01 時辦理期末換照。期中評鑑結果如不合格且無法改正，前開
02 許可將廢止，執照將註銷，而期末換照如未通過，將駁回換
03 照申請，於執照有效期間屆至後即不得繼續經營。

04 2.衛廣法對於業者之管制及監理，自申請許可、發給執照、期
05 中評鑑，至執照有效期間屆滿前進行換照等各階段，被告均
06 有使業者進入或退出市場之不間斷連續管制手段，被告對於
07 各階段皆有評價及裁量之形成空間。依最高行政法院102年
08 度判字第75號判決意旨，換照許可處分屬裁量處分，被告於
09 不違反處分目的及具有正當合理關聯下，自得依其裁量權限
10 於換照許可處分附加條款。原告提出之本院109年度訴字第6
11 90號判決意旨亦不否認評鑑制度係針對業者營運的整體表現
12 是否符合當初申設之目的，故評鑑制度具有確保業者營運表
13 現符合申設目的之作用，被告對原告期中評鑑之表現是否符
14 合當初申設目的享有評價及裁量空間，所為期中評鑑與許可
15 及換照性質同屬裁量處分。

16 3.期中評鑑係事前申請許可及期末換照間之管制手段，已如前
17 述，則期中評鑑處分之法律效果即係在確認被告藉由申設處
18 分所賦予人民之特別利益是否仍予維持，評鑑與許可或換照
19 皆涉及人民之特別利益，自屬裁量處分。

20 4.原告雖又主張被告對於原處分無裁量權云云，然最高行政法
21 院104年度判字第388號、102年度判字第332號等判決指明，
22 由評鑑審查辦法第9條第1項及第12條第1項等規定，可知裁
23 量與不確定法律概念並非截然二分，涉及法律要件層次者，
24 亦有裁量空間，雖然換照僅有駁回及許可2種效果，但因各
25 項應審酌內容均屬有待裁量之事項，故不因被告核准申請之
26 法律效果僅有許可換照，即將許可換照之性質認定為羈束處
27 分。期中評鑑作為事前申請許可及期末換照間之管制手段，
28 屬被告連續管制及監理之一環，由評鑑審查辦法第9條第1項
29 及第12條第1項規定內容可知，有關執行情形、財務狀況等
30 要件皆屬被告辦理評鑑時應審酌評價之事項，基於期中評鑑
31 所擬達成之公益目的及被告所負公共任務，被告對於前開事

01 項之審酌應有裁量及評價空間。是以，被告於辦理期中評鑑
02 時就法定事項應為審酌而有裁量及評價空間，其性質屬裁量
03 處分。

04 5.原告雖再主張縱期中評鑑為裁量處分，亦有裁量收縮至零云
05 云；惟被告對於期中評鑑之裁量及評價空間係體現於辦理期
06 中評鑑時所應審酌之法律要件，並須斟酌一切情形，考量正
07 反觀點，不因其法律效果僅有合格或不合格，而在法律要件
08 之裁量上發生裁量收縮至零之情形。原告援引審議規則第2
09 條、第6條第3款及第8條規定，主張諮詢會議所提供意見已
10 使評分之判斷餘地收縮至零云云，顯未慮及該規則第2條係
11 規定諮詢建議，且同規則第6條第3款亦規定由提請被告委員
12 會議作成複審之決議，故諮詢會議意見之性質係屬建議，其
13 意見仍應經被告委員會議進行複審，被告並不受諮詢會議之
14 意見拘束，自無裁量收縮至零之情形。況依審議規則第2條
15 規定，審議規則對於申設及換照皆有適用，而最高行政法院
16 102年度判字第75號判決及102年度判字第332號判決均認定
17 換照處分為裁量處分，且並未認定諮詢會議之建議將導致被
18 告有裁量收縮至零之情形，亦證被告對於評鑑處分所享有之
19 裁量權限並不因諮詢會議之建議導致裁量收縮至零。

20 6.原處分既為裁量處分，被告自得為附款，並無原告所指違反
21 行政程序法第93條第1項規定可言。

22 (三)原處分說明四係被告審酌原告營運計畫執行情形有若干瑕
23 疵，但經評價尚未達不合格之程度，乃以負擔之方式課予原
24 告義務，此屬被告依衛廣法第17條第1項所為之裁量及評
25 價，並無違法：

26 1.依最高行政法院105年度判字第313號判決理由、衛廣法第1
27 條揭禁之立法目的，被告作為達成衛廣法第1條所定公益目
28 的之獨立機關，法院就所為之決定應採低密度審查。

29 2.原告主張被告並未對其他新聞台之評鑑處分一體適用而為相
30 同內容負擔，違反平等原則云云：惟被告所為評鑑結果及負
31 擔本即係針對原告之營運計畫執行情形為評價後之決定，與

01 其他新聞台自無可比較性，並無原告所稱違反平等原則可
02 言。

03 3.關於負擔（一）：

04 (1)新聞自由係保障新聞從業人員免於政府不當干涉，享有採
05 訪自由、傳遞資訊自由和發表自由。只有外部新聞自由，
06 不能充分保障新聞從業人員的自主性，惟有當大眾傳播媒
07 體組織內部亦能享有內部新聞自由時，新聞從業人員的自
08 主性才能確立，編輯室公約之法理基礎，即係在確保內部
09 新聞自由；被告基於保障言論自由、維護媒體專業自主之
10 任務，以及新聞從業人員相對於公司組織本身處於弱勢地
11 位，為使內部新聞自由得以落實，對編輯室公約之制定及
12 內容，被告自得予以監理。

13 (2)編輯室公約本即屬原告營運計畫之一部分，原告有制定之
14 義務，被告為達成前述法定職權及保障內部新聞自由之公
15 共任務，自得對於編輯室公約之制定及內容予以監理，尚
16 難僅憑原告有制定編輯室公約，即認定原告已履行其義
17 務，而應進一步檢視編輯室公約之內容，以確保編輯室公
18 約具有實質內涵；被告依原告就營運計畫執行情形之說
19 明，認定為保障內部新聞自由，要求原告於編輯室公約內
20 增加負擔（一）所述文字，以強化並落實編輯室公約，並
21 無違反法律保留原則等違法，且僅係就原告依據營運計畫
22 原已負擔之義務為具體之要求，並未增加營運計畫所無之
23 義務。

24 (3)新聞從業人員所給付之勞務本身即為內部新聞自由之具體
25 實現，編輯室公約作為保障內部新聞自由之制度，其內容
26 與新聞從業人員之勞動條件難以分離，被告基於通訊傳播
27 基本法之法定職權，負有保障言論自由、維護媒體專業自
28 主之任務，故被告以原處分所為負擔（一），核無違反管
29 轄權限之違法。勞動契約之內涵並非僅有工作規則，勞僱
30 雙方之協議均屬之，臺北市政府勞動局亦肯認編輯室公約
31 係為維持編輯自主及新聞自由所締結之公約，僅係因編輯

01 室公約非屬勞動基準法第70條所定工作規則之範疇而無須
02 申報核備，並未否認編輯室公約得作為勞動條件。

03 4.關於負擔（二）：

04 (1)依通傳會組織法第1條規定，被告負有促進通訊傳播健全
05 發展、維護媒體專業自主之任務，對於原告採、編、播體
06 系之缺失，被告自得加以監理。「採、編、播體系」係指
07 素材取得(如採訪、編譯外電)、編輯製作(如文稿編輯、
08 影音預覽、文稿撰寫、編排稿序、剪輯影音)、播出與傳
09 送等製播新聞之作業流程。衛廣事業新聞部門於既有組織
10 架構中進行採、編、播作業，固有寓審核品管於產製流程
11 之意，然既有組織之科層化體系非無盲點，因此，於組織
12 內部即宜提升編審層級，使之獨立於既有指揮監督體系之
13 外，使其所為編審決定具有獨立性，以保障內部新聞自
14 由，故該編審應以專職為宜。

15 (2)原告於評鑑期間有3次違反廣電法令之紀錄，此與前開
16 採、編、播體系之缺失有關，在原告既有專職編審人力之
17 情形下，原告仍有前述缺失，被告經綜合審酌缺失發生之
18 情形及原告後續採取之措施，認定原告至少須維持既有專
19 職編審人力，確屬有據。又原告「關鍵時刻」曾因播出內
20 容有欠妥適，經被告以110年11月29日通傳內容決字第110
21 00296010號函請原告改進並提出書面具體改善計畫，原告
22 乃以111年1月27日(111)東視新字第33號函提出具體改善
23 計畫，內容即包含將為「關鍵時刻」新增一位專責編審；
24 此部分雖非發生於評鑑期間，然亦是源於原告採、編、播
25 體系之缺失，而由原告自行提出之具體改善計畫，且原告
26 於本次評鑑補正時亦強調其有為「關鍵時刻」新增專職編
27 審以持續精進內控及自律機制，故負擔（二）認定原告應
28 維持其自行提出之具體改善計畫所載專職編審人力，自無
29 違法之情事。

30 (3)原告依營運計畫本即負有聘雇專責編審之義務，而依原告
31 補正說明，其當時已編制有專責編審5人，復於111年1月

01 起增加專責編審1人，合計6人，因此原告本聘有專責編審
02 6人，負擔（二）所稱6人即係依原告執行營運計畫之現
03 狀。又原告所負聘雇專責編審之義務，不僅因原告有聘雇
04 專責編審即得認定其義務已履行，仍須就原告聘雇專責編
05 審後之情形加以檢視。經被告審查原告營運計畫執行情
06 形，有鑑於原告既有採、編、播之體系缺失，被告以負擔
07 （二）要求原告應以現狀為基礎補強其缺失，因此負擔
08 （二）僅係就原告依營運計畫原已負擔之義務所為具體要
09 求，並非增加原營運計畫所無之義務。至於負擔（二）限
10 期原告於3個月內提送被告之時程，固非原告所承諾之事
11 項，然被告就負擔之內容本即享有形成空間，且原告本已
12 聘有專責編審6人，故被告要求原告於3個月內提供頻道配
13 置專責編審及確保其行使職務獨立性之方式，對原告而言
14 並無困難，亦與事實認定無涉，無原告所稱事實認定之違
15 法。

16 5.關於負擔（三）：

17 (1)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
18 之運作，而依衛廣法第22條規定，被告依法亦應就自律組
19 織之執行進行監理，故被告自得就原告義務履行情形加以
20 檢視。因被告不得過度介入媒體經營，故就自律組織之運
21 作而言，關鍵在於自律組織之決定及其形成過程為何，應
22 有相關紀錄使被告得以檢視決定形成之過程本身是否已全
23 盤審酌應考量之因素。細觀原告所提出之新聞自律委員會
24 會議紀錄僅記載決議結果，被告無從檢視決議結果形成之
25 過程，自難認原告已履行其義務。

26 (2)負擔（三）要求原告應逐字或詳細記載，原告得視其內部
27 討論之實際情形決定以何種方式呈現，且負擔（三）未要
28 求需揭示個別委員之姓名，僅要求就個別委員之發言加以
29 記載，無從據此推論負擔（三）違反明確性原則，亦無造
30 成寒蟬效應之虞；此項負擔並未更易原告組織運作之規章
31 及實態，原告主張被告已高度介入原告之自律內控制度云

01 云，與事實不符。況依原告於評鑑時所提資料及說明，其
02 新聞自律委員會已同意更詳實記載委員討論內容，故負擔
03 (三)係依原告承諾事項所為，並無違反法律保留原則及
04 法律明確性原則。

05 6.關於負擔(四)：

06 (1)依據衛廣法第22條及評鑑審查辦法附表三營運計畫應載細
07 項，原告本即負有將觀眾申訴與處理答覆情形公開之義
08 務，期中評鑑作為被告連續管制及監理之一環，自得將營
09 運計畫內容納入考量，此項負擔(四)並未違反法律保留
10 原則。原告之新聞自律委員會之設立係為強化原告新聞頻
11 道內控機制，並提升新聞頻道之新聞與節目製播品質，即
12 係為處理申訴事項，故衛廣法第22條所定具體報告自包含
13 民眾申訴事項，而如前述，負擔(四)僅係將原告原已有
14 公告之事項獨立公告，並無增加原告法律所無之義務。

15 (2)由原告依衛廣法第22條第1項規定建立之自律規範機制可
16 知，原告對於視聽大眾申訴處理之公布範圍，亦未限於涉
17 及播送內容正確、平衡及品味等部分，負擔(四)僅係重
18 申原告新聞自律委員會組織章程第13條規定意旨，並無違
19 反法律保留原則情事。再由原告所提出之新聞自律委員會
20 會議紀錄可知，新聞自律委員會會議紀錄本即臚列有民眾
21 投訴事項、處理方式及新聞自律委員會之決議結果，其中
22 亦包含新聞當事人自行投訴之事項，且原告亦公告於其官
23 網，故負擔(四)要求原告公告民眾申訴及處理情形，僅
24 係將原告原已有公告之事項獨立公告，並無違法之虞。

25 7.關於負擔(五)：

26 有鑑於原告曾於評鑑期間有3次違反廣電法令之紀錄，故要
27 求原告應落實內部自律機制，負擔(五)僅係就原告依營運
28 計畫原已負擔之義務所為具體要求。

29 (四)原處分說明五性質為行政指導，並無變更原告營運計畫之效
30 力，已如前述，亦無未經議決之違法：

- 01 1.原處分說明五所載事項均記載於「第1009次委員會議備忘
02 錄」內，並經被告第1009次委員會議紀錄列為下次換照重點
03 審查項目，故原處分說明五並無原告所稱未經決議之違法。
04 2.原告再主張原處分說明五已發生變更原告營運計畫之法律效
05 力，故非屬行政指導云云；然原處分說明五係被告依原告對
06 其營運計畫之執行情形所為說明而作成。原告起訴時亦自陳
07 其於評鑑程序中補正資料，係在說明營運計畫之執行情形；
08 而承諾事項則係被告就原告營運計畫執行不足之處提出改善
09 之可能性，經原告承諾落實，而以此認定原告之補正資料及
10 到會面談承諾事項是既有營運計畫之具體落實及延伸，仍屬
11 既有營運計畫之一部分，並未變更原告營運計畫，且既屬既
12 有營運計畫之一部分，被告於原告下次換照時自得加以審
13 查，不因記載與否而有差異，並無額外課予原告義務，難認
14 為負擔，而僅為行政指導，並無原告所稱逾越權限、違反法
15 律保留原則及增加原營運計畫所無義務之違法。

16 (五)就原處分說明五各審查項目說明如下：

17 1.審查項目（一）：

18 被告並未要求原告制定基本勞動條件事項；被告辦理期中評
19 鑑係為了解原告第1-3年之營運計畫執行狀況，自得審查其
20 營運計畫。因原告於評鑑期間有4次違反勞動法令情形，已
21 涉及原告營運計畫之執行及經營問題，被告為了解具體情
22 形，乃請原告提出新聞及其他新聞性人員非主管人員平均薪
23 資，因新聞從業人員所給付之勞務本身(如製播新聞)，實際
24 上即為內部新聞自由之具體實現，為避免原告以不當變更勞
25 動條件之方式(如薪資遲延給付，任意變更津貼計算方式
26 等)，透過影響新聞工作者勞動權益進而影響內部新聞自由
27 之形成，爰要求原告提出新聞性人員非主管之平均薪資，供
28 被告審查原告有無前述不當行為；被告係請原告提出平均而
29 非個別薪資，與原告營業秘密無涉，並無違反法律保留原則
30 及不當聯結禁止原則。

31 2.審查項目（二）：

01 原告於評鑑時提出其秉持多元原則所為頻道規劃，審查項目
02 (二)乃據此促請原告仍應如同往常秉持多元原則進行頻道
03 規劃，原告對於多元原則之內涵應可理解及預見，並無違反
04 明確性原則。

05 3. 審查項目 (三)：

06 (1)依國家語言發展法第7條及同法施行細則第2條第5款，通
07 訊傳播主管機關，執掌國家語言相關之廣播、電視、通訊
08 傳播之監督事項。另參行政院111年核定之國家語言發展
09 報告所示，臺灣台語及臺灣客語等部分語言，已屬面臨傳
10 承危機之國家語言。而依通訊傳播基本法第5條規定，通
11 訊傳播應尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展。通傳會
12 組織法第1條所定，有效辦理通訊傳播管理事項，保障消
13 費者及尊重弱勢權益，係為被告依法設立之目的。

14 (2)原告於評鑑時雖已提出其秉持多元原則所為頻道規劃，並
15 提及預計提升製播多元節目之比例，然原告起訴時亦自承
16 其營運計畫並無製播台語、客語等節目，未來亦無此規
17 劃，原告之營運計畫與其頻道規劃與國家語言展法之精神
18 雖難謂相符，惟經評價後尚未達不合格之程度，故被告以
19 行政指導之方式，促請原告注意國家語言發展法之精神，
20 每週製播推廣台語、客語等節目半小時，自屬有據，未違
21 反法律保留原則，亦未干預原告製播節目之自由，自無侵
22 害原告之新聞自由及營業自由可言。

23 4. 審查項目 (四)：

24 原告於辦理評鑑時已提出其為落實事實查證、公平原則及編
25 業分離所採取之措施，審查項目 (四)即係促請原告儘速就
26 如何落實前述措施乙節，提出相關執行措施，原告對前述執
27 行措施之內涵應可理解及預見，並無違反明確性原則。

28 5. 審查項目 (五)：

29 (1)原告於辦理評鑑時提出其就涉己事件已於「東森電視新聞
30 部編輯室公約」明訂涉己新聞處理原則，審查項目 (五)
31 即據此促請原告就其所訂定涉己新聞處理原則及衛廣公會

01 新聞自律執行綱要之精神確實執行，因節目主持人常為涉
02 己事務之實際報導者，故請原告注意將節目主持人一併納
03 入涉己新聞處理原則中，以確保原告就涉己事務所負之義
04 務得以真正落實，此本即被告基於通傳會組織法第1條所
05 定保障言論自由、維護媒體專業自主之任務，於期中評鑑
06 時所得審酌之事項，未違反法律保留原則及比例原則可
07 言。

08 (2)況依東森電視新聞部編輯室公約第13條規定，主持人之相
09 關評論應堅守中立，客觀，不得因事務涉己而失去不偏不
10 倚之立場，故審查項目（五）僅是促使原告將涉己新聞之
11 自律規範依既有編輯室公約內容再予強化，並無增加原告
12 額外之義務。

13 6. 審查項目（六）：

14 衛廣法第27條第2項明文規定，製播新聞節目應注意事實查
15 證及公平原則，原告於辦理評鑑時已提出其為落實事實查證
16 及公平原則所採取之措施，審查項目（六）即依此促請原告
17 將其已依法採取之措施於片尾加註提醒觀眾，並未額外增加
18 原告義務，並未違反法律保留原則。

19 7. 審查項目（七）：

20 網路新聞固非既有衛廣法規範事項，然因原告製播之部分節
21 目亦有上架於網路平台，為避免原告因不同播送方式而怠於
22 落實製播新聞之注意義務，被告基於通傳會組織法第1條所
23 定保障言論自由、促進通訊傳播健全發展、維護媒體專業自
24 主之任務，於期中評鑑時以行政指導促請原告自行制定網路
25 新聞自律原則，並未違反法律保留原則及逾越管轄權限。

26 8. 審查項目（八）：

27 原告於辦理評鑑時已提出其有規劃「新聞事實查證與公平原
28 則」之課程，審查項目（八）乃據此促請原告將經營階層一
29 併納入，儘可能使原告公司內部皆有落實新聞事實查證與公
30 公平原則之意識，以實現教育訓練課程所擬達成之目的，亦係
31 被告基於通傳會組織法第1條所定保障言論自由、維護媒體

01 專業自主之任務所為之指導，審查項目（八）並無事實認定
02 之錯誤，亦無欠缺合理理由之違法，更無違反法律保留原
03 則。

04 9. 審查項目（九）：

05 依原告辦理評鑑所提資料，原告確有承接政府部門之採購案
06 件，對於閱聽大眾而言，恐難以辨認節目內容有無涉及政府
07 採購案，而新聞媒體作為第四權，具有監督政府之功能，然
08 在而承接政府部門採購案件之情形下，新聞媒體與政府部門
09 間之分際將難以辨認，因此被告審查原告所提營運計畫執行
10 情後，認為彰顯原告第四權之功能，請其公告所參與之政府
11 標案，自屬有據。

12 10. 審查項目（十）：

13 原告辦理評鑑時已就東森新聞台與東森財經新聞台之共用情
14 形及區隔方式加以說明，審查項目（十）乃據此促請原告切
15 實遵守營運計畫，並持續維持頻道區隔，原告對此內涵應可
16 理解及預見，並無違反明確性原則。

17 11. 審查項目（十一）：

18 原告辦理評鑑時已提出其秉持多元原則所為頻道規劃，並提
19 及預計提升製播多元節目之比例，原告對於多元節目之內容
20 及比例應可理解及預見，此項審查項目乃據此促請原告落實
21 其所提出之頻道規劃，並無違反明確性原則，亦未干預原告
22 如何進行頻道規畫或變更原告之營運計畫，審查項目（十
23 一）乃被告為實現通訊傳播基本法第5條揭櫫之公益目的而
24 為之指導，並無侵害原告之新聞自由及營業自由。

25 12. 審查項目（十二）：

26 (1) 依原告辦理評鑑所提資料及說明，原告深度報導實際播出
27 時間已超過1成以上，且亦承諾提升新聞專題及深度報導
28 之比例，原告之承諾事項為其就現行營運計畫執行之說
29 明，此項審查項目項即係據此促請原告基於現狀落實其承
30 諾，並未侵害原告之新聞自由。

01 (2)原告辦理評鑑時已提出其深度報導實際播出時間已超過1
02 成以上，並承諾提升新聞專題及深度報導之比例，原告對
03 於如何提升新聞專題及深度報導之比例應可理解及預見，
04 並無違反明確性原則。

05 13.審查項目（十三）：

06 此項審查項目僅係提醒原告注意法規，且原告是否遵守法
07 規，被告於原告下次換照時自得加以審查，不因記載與否而
08 有差異，並無額外課予原告義務，亦未增加原告負擔，並未
09 違反法律保留原則及平等原則。

10 14.審查項目（十四）：

11 依原告辦理評鑑所提資料及說明，原告公司除新聞部門以外
12 人員及股東均未參與編、採、審之所有作業流程，且股東亦
13 未參與日常營運，故此項審查項目僅係提醒原告維持現狀，
14 以落實內部新聞自由，並未增加原告法律所無之義務，且係
15 依原告既有運作實態所為指導，對原告而言應無不可理解及
16 預見之情形，並無違反法律保留原則及明確性原則。

17 15.審查項目（十五）：

18 此項審查項目僅係提醒原告注意被告107年1月31日委員會議
19 決議、107年5月23日通傳內容字第10700076790號函、110年
20 10月27日通傳內容字第11000647080號函，並未額外課予原
21 告義務，亦未增加原告負擔，且前述處分於依法送達原告
22 後，原告均未於法定救濟期間續行提起行政訴訟而告確定，
23 均為合法有效之行政處分，已生形式存續力及實質存續力，
24 具有不可爭性，原告於本件指摘被告107年5月23日函、被告
25 110年10月27日函所附加之附款內容「違反不當聯結禁止原
26 則」云云，應無可取，且不在本件審理範圍。

27 (六)聲明：駁回原告之訴。

28 五、本院之判斷：

29 (一)適用之法令及法理：

30 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
31 法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，得向行

01 政法院提起撤銷訴訟，行政訴訟法第4條第1項固定有明文。
02 惟「提起行政爭訟，須其爭訟有權利保護必要，即具有爭訟
03 之利益為前提，倘對於當事人被侵害之權利或法律上利益，
04 縱經審議或審判之結果，亦無從補救，或無法回復其法律上
05 之地位或其他利益者，即無進行爭訟而為實質審查之實
06 益。」經司法院釋字第546號解釋在案。是提起任何訴訟，
07 請求法院裁判，應以有權利保護必要為前提，原告起訴無值
08 得權利保護之利益存在時，係欠缺權利保護必要，在法律上
09 即無理由，應予駁回。

10 2. 衛星廣播電視法規定：

11 第6條第1項：「衛星廣播電視事業之經營，應填具申請書及
12 營運計畫，向主管機關提出申請，經審查許可，發給衛星廣
13 播電視事業執照，始得營運。」

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

20 第11條第1項：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事
21 業分公司之執照有效期間為六年。」

22 第17條：「（第1項）主管機關應就衛星廣播電視事業及境
23 外衛星廣播電視事業之分公司或代理商所提出之營運計畫執
24 行報告，於該事業取得執照屆滿三年時，辦理評鑑。（第2
25 項）前項評鑑結果不合格者，主管機關應令其限期改正；其
26 無法改正者，主管機關應廢止其衛星廣播電視事業及境外衛
27 星廣播電視事業之分公司或代理商許可，並註銷其執照。
28 （第3項）前二項之評鑑程序、審查項目、評分基準及其他
29 應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」

30 第18條：「（第1項）衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電
31 視事業之分公司或代理商於執照期間屆滿前六個月，應填具

01 申請書及換照之營運計畫向主管機關申請換照。(第2項)
02 主管機關受理前項換照之申請，除審查其申請書及換照之營
03 運計畫外，並應審酌下列事項：一、營運執行報告、評鑑結
04 果及評鑑後之改正情形。二、違反本法之紀錄。三、播送之
05 節目及廣告侵害他人權利之紀錄。四、對於訂戶紛爭之處
06 理。五、財務狀況。六、其他足以影響營運之事項。」

07 上開第17條立法理由略以：「……為免影響衛星廣播電視事
08 業正常營運並簡化行政程序，爰修正為每三年評鑑一次。另
09 因執照期間為六年，當執照期間將屆時，應向主管機關申請
10 換照，於換照當年度，是否仍應辦理評鑑並無具體規定，且
11 按現行實務運作，衛星廣播電視事業執照屆期換照之審查，
12 主管機關已就其過去六年營運情形進行審視，與評鑑該事業
13 前三年營運情形之程序相同，並無重複審查之必要，爰將原
14 條文第六條第四項及第五項酌作修正，移列為第一項及第二
15 項。」

16 3. 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業評鑑審查辦法
17 (依衛星廣播電視事業法第17條第3項規定訂定) 規定：

18 第2條：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分
19 公司或代理商，應於該事業取得執照屆滿三年起二個月內向
20 主管機關提出第一年至第三年之營運計畫執行報告，及申設
21 或換照時所附應改善事項、行政處分附款、承諾事項或行政
22 指導之執行情形。」

23 第8條：「(第1項) 直播衛星事業及境外直播衛星事業之評
24 鑑，應依下列審查項目審查：一、市場定位與頻道規畫之執
25 行情形。二、內部控管機制與自律組織運作之執行情形。
26 三、財務結構與收費標準。四、公司組織與人員訓練之執行
27 情形。五、客服部門編制與意見處理之執行情形。(第2
28 項) 前項第二款經評分低於六十分者，其評鑑為不合格，應
29 令其限期改正；前項第一款及第三款至第五款均經評分低於
30 六十分者，亦同。」

01 4. 依上開規定可知，申請衛星廣播電視事業之經營，應填具申
02 請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經審核許可，發給
03 衛星廣播電視事業執照，始得營運。執照有效期限為六年，
04 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
05 執照屆滿三年起二個月內，向主管機關提出營運計畫執行報
06 告，及申設或前次換照等相關事項之執行情形，由諮詢委員
07 會審查，提出審查結果之建議，由委員會議複審決議評鑑結
08 果，若已達營運計畫則合格；反之，若有評鑑審查辦法第11
09 條至第13條情形，未達營運計畫，則不合格。又不合格而得
10 改正者，限期改正，提送改正計畫予諮詢委員會審查；不合
11 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
12 外衛星廣播電視事業之分公司或代理商許可，並註銷其執
13 照。且執照期限屆滿前六個月，衛星廣播電視事業應向主管
14 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
15 者，主管機關應通知限期補正；逾期不補正或補正不全者，
16 駁回其申請。而評鑑結果與營運執行報告、評鑑後之改正情
17 形均為換照審查事項（衛廣法第18條參照）。

18 (二)經查，原告申請衛星廣播電視事業之經營，經審核許可，發
19 給衛星廣播電視事業執照，有效期限106年8月3日起至112年
20 8月2日止，原告於取得執照屆滿3年後，於109年9月30日申
21 請評鑑，經被告111年4月6日第1009次委員會決議評鑑營運
22 計畫執行情形，評鑑結果為合格（本院卷1第241至247
23 頁），被告以原處分（本院卷1第229至237頁）通知原告評
24 鑑結果「合格」，並附加負擔如附件1，及於說明五記載原
25 告應確實辦理如附件2之事項。嗣原告申請換照，經被告依
26 上開規定，審查評鑑結果、營運執行報告及評鑑後之改正情
27 形，於112年7月21日核准換照（本院卷2第349至352頁）。
28 觀諸原處分說明四記載「旨揭頻道本次受評鑑期間為106年8
29 月3日起至109年8月2日。營運計畫執行情形之評鑑結果為
30 『合格』，並依行政程序法第93條第2項規定附加負擔，如
31 未履行負擔，被告得依同法第123條規定廢止原處分，附加

01 負擔如下（詳如附件1）：……」據此，原告未履行附件1所
02 示負擔之效果為被告得依同法第123條規定廢止原處分。若
03 被告廢止原處分，因衛廣法第18條規定，原告之營運執行報
04 告、評鑑結果及評鑑後之改正情形為申請換照時之審酌事
05 項，則被告得以其審酌原處分（即評鑑結果合格）被廢止，
06 而不通過原告申請換照，故廢止原處分對原告所生之法律上
07 之不利益為不予換照。

08 (三)本件原告訴請撤銷原處分說明四之負擔及說明五全部，欠缺
09 權利保護必要，理由如下：

10 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
11 請，除審查其申請書及換照之營運計畫外，並應審酌下列事
12 項：一、營運執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形。
13 二、違反本法之紀錄。三、播送之節目及廣告侵害他人權利
14 之紀錄。四、對於訂戶紛爭之處理。五、財務狀況。六、其
15 他足以影響營運之事項。」足見評鑑結果及評鑑後改正情形
16 僅屬換照之應審查事項之一，並非評鑑後改正事項（附加負
17 擔）及評鑑後改正情形不佳，即當然遭到不予換照之處分。
18 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
19 報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形等，依照換照審查辦法
20 規定，已於112年7月21日核准原告換照（本院卷2第349至35
21 2頁），原告已不可能因被廢止原處分致遭受不予換照之不
22 利益處分，依上開說明，原告起訴欠缺權利保護必要。

23 2. 查換照審查辦法（依衛廣法第18條第3項規定訂定）第3條規
24 定：「（第1項）直播衛星廣播電視服務事業（以下簡稱直
25 播衛星事業）申請換照者，應填妥申請書（附表一之一）、
26 執照期間第四年至執照屆滿六個月前營運計畫執行報告及未
27 來六年營運計畫，並應於營運計畫執行報告及營運計畫分別
28 載明下列事項：一、執照期間第四年至執照屆滿六個月前營
29 運計畫執行報告：（一）市場定位與頻道規畫之執行情形。
30 （二）內部控管機制與自律組織運作之執行情形。（三）財
31 務結構與收費標準。（四）公司組織與人員訓練之執行情

01 形。(五) 客服部門編制與意見處理之執行情形。二、未來
02 六年營運計畫：(一) 使用衛星之名稱、國籍、頻率、轉頻
03 器、頻道數目及其信號涵蓋範圍。(二) 財務結構及人事組
04 織。(三) 頻道或節目規畫。(四) 內部控管機制。(五)
05 經營方式及技術發展計畫。(六) 收費基準及計算方式。
06 (七) 其他經主管機關指定之事項。」同辦法第10條第1項
07 規定上開第3條「一、執照期間第四年至執照屆滿六個月前
08 營運計畫執行報告」(一)至(五)審查項目之評分占四十
09 分；「二、未來六年營運計畫，六十分：(一) 市場定位與
10 頻道規畫。(二) 內部控管機制。(三) 財務規畫與收費基
11 準。(四) 公司組織與人員訓練。(五) 客服部門編制與意
12 見處理。」第2項規定：「前項評分合計低於六十分者為不
13 合格，應不予許可。」足見，換照審查範圍為「執照期間第
14 4年至執照屆滿6個月前營運計畫執行報告」及「未來6年營
15 運計畫」，各項目係分散於營運計畫執行報告中(本院卷2
16 第163至190頁)；原告原執照有效期限為106年8月3日起至
17 112年8月2日止，則原告本次換照審查之標的為109年8月3日
18 起至112年2月1日之營運計畫執行報告(占比40%)，以及
19 未來6年營運計畫(占比60%)，附加負擔關乎營運計畫執
20 行，且發生在111年4月20日原處分通知原告評鑑結果為合格
21 之後，其執行核屬換照審查範圍；參以衛星廣播電視法第17
22 條立法理由謂：「……為免影響衛星廣播電視事業正常營運
23 並簡化行政程序，爰修正為每三年評鑑一次。另因執照期間
24 為六年，當執照期間將屆時，應向主管機關申請換照，於換
25 照當年度，是否仍應辦理評鑑並無具體規定，且按現行實務
26 運作，衛星廣播電視事業執照屆期換照之審查，主管機關已
27 就其過去六年營運情形進行審視，與評鑑該事業前三年營運
28 情形之程序相同，並無重複審查之必要，……」即衛星廣播
29 電視事業執照屆期換照之審查，主管機關已就其過去六年營
30 運情形進行審視，與評鑑該事業前三年營運情形之程序相
31 同，故換照當年度未再辦理評鑑，重複審查之必要。是可知

01 換照之審查，主管機關已就經營者過去六年營運情形進行審
02 視。從而，即便原處分評鑑合格被廢止，不影響換照審查程
03 序；即便附件1之附加負擔都被撤銷，被告在換照審查時，
04 仍得審查，因為該等事項本來就是換照審查事項中，營運計
05 畫執行報告裡面的細項內容，被告經審查，作成准予換照的
06 處分，原告訴請撤銷原處分如附件1之附加負擔即無權利保
07 護必要。

08 3. 原處分之說明五記載「相關補正資料及到會面談承諾事項均
09 視為營運計畫之一部分；另有下列事項應確實辦理，其執行
10 情形列為下次換照之重點審查項目：……」說明五所列15項
11 應執行事項詳如後附件2。查說明五已經表明所列各項為
12 「下次換照之重點審查項目」，核各該事項亦為換照審查辦
13 法中，營運計畫執行報告所應記載之事項，即屬原告未來於
14 編纂營運計畫執行報告時的重點。因此，縱使原處分不於說
15 明五列出如附件2之下次換照重點審查項目，原告申請東森
16 新聞台換照時，被告仍然會依換照審查辦法之規定審查該等
17 事項。況說明五之記載並非謂原告未履行該等審查項目，被
18 告會廢止原處分評鑑合格。申言之，縱原告未履行說明五，
19 被告不會以此為由，廢止原處分評鑑合格之結果。且被告就
20 申請換照，經審查營運計畫執行報告裡面的細項內容，已經
21 作成准予換照的處分，原告訴請撤銷原處分說明五之事項
22 （詳如附件2），欠缺權利保護必要。

23 4. 按行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當
24 合理之信賴，行政程序法第8條定有明文。學說上有禁反言
25 原則，即行政機關先前曾為某種陳述或承諾行為，不得事後
26 予以反悔並與先前之陳述相反之行為。查被告言詞辯論意旨
27 狀敘明其「已作成112年許可換照函，原處分說明四所由生
28 之『本次期中評鑑程序』與『本次112年換照程序』即已定
29 調落幕。下次115年期中評鑑程序，將審酌本次112年許可換
30 照函記載事項之執行情形；而下次118年換照程序，又將審
31 酌115年期中評鑑程序之事項，以此類推，規制與審查將不

01 斷翻新。被告既已作成112年許可換照函，許可原告本次換
02 照，下次評鑑或換照審查程序，自不會再對過去評鑑程序即
03 原處分說明四加以審酌，更不至於強制執行，或廢止原處
04 分。故原告所稱，原處分說明四將繼續對其產生規制效力，
05 被告並可能強制執行云云，實際上並無可能發生。」（本院
06 卷2第555頁）。被告基於誠信及禁反言原則，不得再對過去
07 評鑑程序即原處分說明四加以審酌，更不至於強制執行，或
08 廢止原處分。

09 六、綜上所述，原告之訴撤銷訴訟原處分說明四之負擔（一）至
10 （五）及原處分說明五全部，欠缺權利保護必要之要件，其
11 訴與法未合，應予駁回。本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊
12 防禦方法經本院審酌後，核與判決結果均不生影響，故不再
13 逐項論述，附敘明之。

14 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
15 1項前段，判決如主文。

16 中 華 民 國 113 年 12 月 26 日
17 審判長法官 陳心弘
18 法官 鄭凱文
19 法官 林妙黛

20 一、上為正本係照原本作成。

21 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
22 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
23 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
24 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
25 繕本）。

26 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，
27 逕以裁定駁回。

28 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
29 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
30 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

31 得不委任律師為

所需要件

訴訟代理人之情形	
(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。
<p>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。</p>	

中 華 民 國 113 年 12 月 26 日

書記官 李建德