

# 臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭

112年度簡上字第72號

上訴人 民間全民電視股份有限公司

代表人 王明玉（董事長）

訴訟代理人 陳倩芸律師

被上訴人 國家通訊傳播委員會

代表人 陳耀祥（主任委員）

訴訟代理人 施汎泉律師

盧于聖律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，上訴人不服中華民國112年7月21日臺灣臺北地方法院111年度簡字第266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、上訴人經營之民視新聞臺於民國110年12月20日「辣新聞152」節目（下稱系爭節目），播出以下內容（下稱系爭節目內容）：

（一）來賓陳世凱視訊連線發言（約22時4分至7分許，下稱系爭節目內容片段1）：

1. 標題：「監票員下限變上限？盧秀燕選務不公？抽籤決定？官派！？」、「獨！收身分證重複投票！？開票動手腳塞票！？顏家作票好簡單？」

2. 陳世凱：「……我聽到的傳言是，有人會拿身分證，同一個民眾拿了一二十張的身分證進來投票，那個驗票的人也沒有仔細看，就讓你進去了，就說那個照片也沒有仔細看，看跟本人到底有沒有符合，如果有這狀況，其實他們根本也不用買票，他們現在只要去收身分證就可以了，身分證只要收得

01 足夠，基本上票數就一定會非常地夠，所以我覺得這樣子，  
02 造成選務上面的疑慮。」

03 3.陳世凱：「……是不是本人這個我們也不曉得，因為過去有  
04 很多傳言，有人跟我說什麼，議員，你跟他們競選的時候，  
05 有一個人拿了十幾張身分證，這樣陸續陸續進來投，他們也  
06 讓他投，就有人跟我檢舉這樣子事情，那如果我們沒有內  
07 監人員，根本，如果他們要做這種動作，無法阻擋嘛，我們  
08 完全無法阻擋，沒有人看在眼裡，根本也沒有人有辦法去阻  
09 擋。」

10 (二)來賓陳奇勳等人發言（約22時20分許至22分許，下稱系爭節  
11 目內容片段2）：

12 1.標題：「獨！防止作票歪風！？陳奇勳曾拿武器盯場！？保  
13 護投票人權益！？」、「獨！收身分證重複投票！？開票動  
14 手腳塞票！？顏家作票好簡單？」

15 2.主持人周玉蔻：「……所以他們可能會讓要投給林靜儀的  
16 人，不讓他進場投票，然後他們自己的人拿著身分證一疊進  
17 去投票，可能有這狀況。」

18 3.陳奇勳：「他不會讓他不進去，他只是說會催出他們的人，  
19 就是如果你沒回來，只要身分證寄回去就可以了。……他說  
20 疊票，我年輕的時候也幹過。所以他們現在就是，怎麼講  
21 呢？反正他進去，他裡面的人，基本上都是他們的人，尤其  
22 現在是盧秀燕在掌權。」

23 4.周玉蔻：「盧秀燕在執政。所以換句話講，林靜儀沒有派監  
24 票員的地方，全部都是顏家的人在場，選務什麼都是，所以  
25 人家拿的身分證就是一疊身分證或是一個人拿幾十張身分證  
26 一直巡迴投票的這個狀況，是沒有人會監督的。」

27 5.周永鴻：「我補充一下，靜儀不夠不足額的地方，依規定是  
28 市政府請區公所……。」

29 6.周玉蔻：「對，區公所的人都是顏家指揮。」

30 被上訴人認系爭節目內容討論選舉議題，由主持人及來賓以  
31 過往選舉之傳聞及經歷，且未提出舉體證據，以不完整偏頗

01 訊息，臆測臺中第二選區立法委員補選事務不公，誤導民眾  
02 認知及判斷，損害國民對民主選舉之信賴，致損害公共利  
03 益，違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第4款  
04 規定，乃依同法第53條第2款規定，以111年10月24日通傳內  
05 容字第11100283030號函（下稱原處分）處上訴人罰鍰新臺  
06 幣（下同）40萬元。上訴人不服，提起行政訴訟，經臺灣臺  
07 北地方法院（下稱原審）於112年7月21日以111年度簡字第2  
08 66號行政訴訟判決（下稱原判決）駁回後，上訴人仍不服，  
09 遂提起本件上訴。

10 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  
11 及原審判決認定之事實及理由，均引用原判決之記載。

12 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，論以：

13 (一)上訴人所製播之系爭節目內容片段1有衛廣法第27條第3項第  
14 4款規定之情形：

15 1. 系爭節目內容片段1之標題為：「監票員下限變上限？盧秀  
16 燕選務不公？抽籤決定？官派！？」、「獨！收身分證重複  
17 投票！？開票動手腳塞票！？顏家作票好簡單？」來賓陳世  
18 凱則表示「……我聽到的傳言是，有人會拿身分證，同一個  
19 民眾拿了一二十張的身分證進來投票，那個驗票的人也沒有  
20 仔細看，就讓你進去了，就說那個照片也沒有仔細看，看跟  
21 本人到底有沒有符合，如果有這狀況，其實他們根本也不用  
22 買票，他們現在只要去收身分證就可以了，身分證只要收得  
23 足夠，基本上票數就一定會非常地夠，所以我覺得這樣子，  
24 造成選務上面的疑慮」、「……是不是本人這個我們也不曉  
25 得，因為過去有很多傳言，有人跟我說什麼，議員，你跟他們  
26 競選的時候，有一個人拿了十幾張身分證，這樣陸續陸續  
27 進來投，他們也讓他投，就有人跟我檢舉這樣子事情，那  
28 如果我們沒有內監人員，根本，如果他們要做這種動作，無  
29 法阻擋嘛，我們完全無法阻擋，沒有人看在眼裡，根本也沒  
30 有人有辦法去阻擋」等詞，雖陳世凱係以「聽到之傳言」予  
31 以陳述，然該等在上訴人製播之系爭節目公然指稱散布同一

01 民眾拿了1、20張身分證進行投票，監票人員未善盡監督之  
02 責等，已非單純意見表達，而屬事實陳述，且系爭節目係以  
03 討論選舉議題為主題，來賓揭露此則具有影響選舉之公正性  
04 之煽動性、爆料性新聞訊息，上訴人身為製播系爭節目之衛  
05 星廣播事業，自應基於自律觀念善盡其社會責任，謹慎且客  
06 觀查證，以避免因未查證或查證不確實，致新聞製播發生被  
07 片斷取材、煽情、誇大、偏頗等失衡情事，致生損害於公共  
08 利益，影響公眾視聽權益，然主持人周玉蔻並未針對陳世凱  
09 上開言論進一步查證或追問消息來源及其可信度，反陳稱：  
10 「所以你的意思是，154個投開票所，如果林靜儀的監票人  
11 員沒有辦法進去，而只有2個人，這2個人又由所謂的顏市長  
12 的代理人，盧秀燕市長派人進去的話，你們擔心這154個投  
13 開票所都會發生投票出現有違規的狀況，在開票的時候，可  
14 能也會有這種狀況對不對」等語，顯見其除未對陳世凱未經  
15 查證之言論要求其揭露消息來源外，亦有附和陳世凱所述而  
16 陳稱「投票出現有違規的狀況」及「監票人員只有兩個人且  
17 係顏市長的代理人」等詞，遑論於政論節目中無論來賓或主  
18 持人之言論，倘係為事實之陳述，應依事件之特性，參酌行  
19 為人之身分、陳述事實之時地、查證事項之時效性及難易  
20 度、被害法益之輕重、與公共利益之關係、資料來源之可信  
21 度等因素綜合判斷，不以有衡平報導為唯一判斷標準。本件  
22 主持人雖認陳世凱具有議員身分，具有與顏寬恒競爭參選之  
23 經驗，而認其陳述具有權威性，然陳世凱於陳述過程中均稱  
24 「聽到之傳言」，實難認其所述具有權威性可言，且其曾身  
25 為顏寬恒之競爭對手，倘其確有實證足認其對手係以作票、  
26 重複投票之方式取得勝選，當可透過相關法律程序，維護自  
27 身權益，是難認該等言論因陳述者具有權威性而無庸於事  
28 前、事中及事後審慎查證。況未見主持人針對來賓所提出觀  
29 點、敘事之依據提出說明，且亦未於節目中透過發問或言語  
30 穿插衡平來賓之陳述，上訴人亦未製作提醒、警告之警語或  
31 為衡平說明，或進行事後查證，播出事後查證之結果，而為

01 及時之更新或為必要之衡平報導，顯見上訴人就製播系爭節  
02 目內容片段1並未落實事實查證原則，系爭節目為臺中市第  
03 二選區立法委員補選前製播之節目，其內容會使民眾與社會  
04 對國家政治制度及秩序產生懷疑，進而可能影響選民之判斷  
05 及選舉之公平性，致生損害於公共利益，已構成衛廣法第27  
06 條第3項第4款規定之情形。

- 07 2. 復觀之原處分內容已載明經被上訴人111年7月21日召開之11  
08 1年第3次廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱系爭諮詢會議）  
09 討論，認已違反衛廣法第27條第3項第4款規定，渠等意見如  
10 下：「建議主持人若依過往選舉活動稱本次選舉涉『巡迴投  
11 票』或『區公所的人都是顏家指揮』等論述，仍應需善盡事  
12 實查證之責任」、「本節目來賓未盡新聞報導政治人物言論  
13 之查證責任，可能損及大眾參與民主政治之認知及判斷，以  
14 致損害公共利益，主持人及來賓若無具體事證，不應過度解  
15 讀」、「贊成如分析意見所述①來賓的言論也應符合事實查  
16 證的要求；②對來賓未經查證之言論，主持人不宜隨意呼  
17 應，而應要求其揭露消息來源；③若未能於現場查證，應該  
18 在後製時做適當的處理，或是在節目結束之後，若發現有錯  
19 時，應於同一節目澄清之；④節目的CG直接敘述『盧秀燕替  
20 顏寬恆”量身訂做”監票人數！？154投票所成灌票中  
21 心？』，雖然有加問號，但是沒有消息來源，會變成電視臺  
22 的立場，並不合適」、「即使是政論節目，來賓提出個人意  
23 見或經驗分享時，主持人也應提出中立客觀的說法，避免只  
24 是呼應來賓的說法而已」、「來賓的言論除提出民眾提供之  
25 訊息外，並無具體事證；製作單位亦未就相關內容向選務相  
26 關單位確實查證。來賓論述後主持人予以呼應，有影響觀眾  
27 對選務及選舉結果的認知之虞。評論議題是當時正在發生之  
28 新聞事件，故得以認定屬『製播新聞』之要件」、「本案以  
29 電話受訪和出席之來賓指陳『地方出現違反選罷法』情事，  
30 但來賓所陳述內容係以陳年記憶、傳言引述等方式呈現，主  
31 持人亦未表達平衡意見或透過追問進行來賓所陳之查證，以

01 片段取材、煽情、誇大、偏頗總結陳述失衡之情事陳述，恐  
02 導致公共利益之損害。公民對於公正選舉的信任和理解，本  
03 身即是民主社會的重大公共利益。製作單位以未經查證的內容  
04 進行指控，損及人民對於選舉制度公平性和地方機關執行  
05 民主選舉的公信，將造成公共利益之損害。該節目以時事及  
06 新聞綜合進行製作內容，因此應視同是製作新聞」、「陳世  
07 凱只是聽到傳言，並無證據，不應這就播出，應查證，而非  
08 將責任丟給陳世凱。與選舉相關議題，這類說法，若無證  
09 據，則會加深政治對立，以及民眾對於新聞機構播報相關公  
10 共議題的不信任感，進而影響民主社會發展。陳世凱不是在  
11 評論新聞事件，而是在接受訪問說明新聞事件」、「相關內  
12 容具製播新聞過程中之『過度推論』事實。相關內容具製播  
13 新聞過程中之『過度推論』事實，可能導致閱聽大眾對於相  
14 關新聞議題事實之誤解。節目來賓稱『一個人拿10張選票』  
15 相關內容具製播新聞過程中之『過度推論』問題，實違反事  
16 實查證原則」、「節目單位以來賓『聽說』或過去經驗的內容  
17 進行分享與討論，來論定現下的選舉舉辦過程和機制，但  
18 並無提供實際的證據佐證，討論過程也沒有做出平衡的討論  
19 或評價。此評論內容散佈對選委會或監票制度的質疑，恐影  
20 響聽眾未來選舉投票意向或意願。本節目雖為政論節目，但  
21 除了評論之外，常以當時頭條新聞解析或爆料等為內容，因  
22 此應可認定符合製播新聞的要件」、「①來賓的言論也應符  
23 合事實查證的要求；②對來賓未經查證之言論，主持人不宜  
24 隨意呼應，而應要求其揭露消息來源；③若未能於現場查  
25 證，應該在後製時做適當的處理，或是在節目結束之後，若  
26 發現有錯時，應於同一節目澄清之。散佈未經查證的選舉作  
27 票訊息，明顯違反公共利益。該節目為政論節目，但製作單  
28 位仍應遵守基本的事實查證原則」、「①過去臺中選舉『收  
29 身份證重複投票！？開票動手腳塞票！』，無法提供確切證  
30 據與來源；②『顏家作票好簡單？』，作票和顏家關係無法  
31 在過去選舉中證實，更不應該推論2022年1月立委補選會發

01 生。新聞是發生事實的報導，不是未來事件的預測；③陳世  
02 凱所言，陳世凱本身、主持人和節目製作單位，都沒有進行  
03 『事實查證』，電視新聞或政論節目不應以『傳言』為基  
04 礎，應該以『事實』為基礎；④周玉蔻所言，係未來事件預  
05 測，也提不出依據資料和事實查證。立委補選是2022年1月  
06 才進行，不應該2021年12月就預測選務會有問題。沒有派監  
07 票員的地方，也不盡然就會有選舉舞弊，因果連結薄弱；⑤  
08 『區公所的人都是顏家指揮』也缺乏佐證資料和證據，該發  
09 言沒有謹慎進行『事實查證』。「①『選舉』係民主國家  
10 最重要屬性之一，缺乏事實查證、佐證下，隨意指摘『收身  
11 分證重複投票！？開票動手腳塞票！』、『顏家作票好簡  
12 單？』嚴重影響民眾對於選務單位的信任，或將引起民眾對  
13 於選舉結果的懷疑；②或許110年12月20日播報這段節目，  
14 非屬選舉期間（110年12月30日至111年1月8日）。但直接、  
15 間接影響選民對於選務單位信任，進而影響民眾對於選舉結  
16 果的接受；③促使民眾不相信選舉結果，不相信選務單位，  
17 必然影響民主政治發展和『公共利益』。『收身分證重複投  
18 票！？開票動手腳塞票！』、『顏家作票好簡單？』，都是  
19 其他媒體未報導過的，符合『製播新聞』之要件」、「綜觀  
20 系爭節目來賓稱『一個人拿10張選票』之事實，似僅來自於  
21 來賓聽聞之『傳言』所為之轉述，節目僅以來賓係補選之當  
22 事人與信賴其『權威性』，即為如此陳述，顯然有違反『事  
23 實查證』原則。系爭報導與陳述將損害中央與地方選委會舉  
24 辦選舉之公正性，亦損害人民對於選舉公正性之信賴，有損  
25 公共利益。民視並不否認系爭節目為其製播之新聞報導」、  
26 「節目中提及的『開票動手腳』、『塞身分證』等。雖有耆  
27 老口述，但仍無相關證據與查證，不應作為單一的『事  
28 實』。另外，公所開票的疑慮，也僅口頭描述，亦無相關事  
29 實輔證，不應作為新聞臺政論節目處理。投票的公正性，事  
30 關公共利益，應有嚴格的事實查證。雖為政論節目，但事關  
31 到『事實』時，仍應善盡查證之責。另主持人更應善盡客觀

01 中立之立場，而非用更聳動的語言語氣引導」、「來賓的說  
02 詞來自於傳言，表示未有所根據，且講述的狀況牽扯到選舉  
03 程序，與事實有所差距，主持人並未要求來賓揭露來源，反  
04 附和來賓的說詞，顯見未能做到事實查證。提出收身分證重  
05 複投票、監票人員有疑慮等傳言，但卻未能說明確實有所  
06 本，可能造成民眾對於選舉程序的不信任，甚至讓民眾誤以  
07 為可重複投票，恐引起對於投票結果的疑慮。所謂的新聞就  
08 是正在發生的事情，而該節目討論的是當時正在臺中立委補  
09 選的選舉期間，節目呈現的是與候選人相關事項」、「本案  
10 未盡新聞報導政治人物言論之查證責任，也沒有平衡報導，  
11 更沒有舉出相關具體的證據，因此損及大眾參與民主政治之  
12 認知及判斷，以致損害公共利益，建議核處。補充說明：我  
13 認為陳世凱本人並不算是一個代表性的、權威性的發言角  
14 色。因為他過去在地方選舉競爭上，和顏家基本上是死對  
15 頭、敵對的對手。整個節目過度放大陳世凱的說法，並不恰  
16 當。且陳的說法並沒有明確的消息來源和依據，只是據說、  
17 傳說。系爭節目雖為政論節目，但本案影射顏家涉嫌操縱選  
18 舉，而且是慣性地多次操縱選舉，透過電視播放，確實讓該  
19 節目像是新聞報導的內幕揭露，更有誤導民眾之虞」、「該  
20 政論節目中來賓指稱投票時有『一個民眾拿了十幾張身分證  
21 來投票』，是對選舉公平性非常嚴厲的指控，應有相當確切  
22 的證據作為基礎。臺灣民主化後的頻繁、公開選舉，難以想  
23 像一個人拿十幾張身分證投票的行為，如何不會在投票所中  
24 引發爭議衝突？又業者事後亦無法提出來賓此一說詞的合理  
25 查證結果或資料，至多只是一則『傳言』，顯然不適合作為  
26 政論節目與新聞播送內容，應認本則新聞違反事實查證原  
27 則。該政論節目來賓指稱投票時有『一個人民眾拿了十幾張  
28 身分證來投票』，是對選舉公平性非常嚴厲的指控，若無明  
29 確查證依據，會使民眾誤認我國選舉仍有作票等舞弊情事，  
30 損及政府辦理公職人員選舉的公平性，對公共利益有所損  
31 害。該政論節目內容是對公職人員選舉的辦理狀況，進行即

01 時性的評論與分析，符合製播新聞的要件」、「雖有消息來源  
02 源，但並未針對消息來源之說明進行事實查證。事涉選舉的  
03 公平性與公正性，同時亦會令民眾產生對於沙鹿地區選舉情  
04 行的錯誤認知。討論新聞議題，且採用消息來源的說法，並  
05 經剪接，已是製播新聞的要件。」佐以系爭諮詢會議會議紀  
06 錄，認系爭節目內容片段1已違反衛廣法第27條第3條第4款  
07 規定者共有17位，其中11位處理建議為予以核處，6位處理  
08 建議發函改進，僅1位與會委員處理建議不予處理，顯然多  
09 數諮詢委員意見認為系爭節目上開內容有關違反衛廣法第27  
10 條第3項第4款事實，並已明確表示違反之理由。

11 (二)上訴人所製播之系爭節目內容片段2有衛廣法第27條第3項第  
12 4款規定之情形：

- 13 1. 系爭節目內容片段2標題為：「獨！防止作票歪風！？陳奇  
14 勳曾拿武器 盯場！？保護投票人權益！？」、「獨！收身  
15 分證重複投票！？開票動手腳塞票！？顏家作票好簡單？」  
16 主持人周玉蔻陳稱：「……所以他們可能會讓要投給林靜儀  
17 的人，不讓他進場投票，然後他們自己的人拿著身分證一疊  
18 進去投票，可能有這狀況。」來賓陳奇勳回以：「他不會讓  
19 他不進去，他只是說會催出他們的人，就是如果你沒回來，  
20 只要身分證寄回去就可以了。……他說疊票，我年輕的時候  
21 也幹過。所以他們現在就是，怎麼講呢？反正他進去，他裡  
22 面的人，基本上都是他們的人，尤其現在是盧秀燕在掌  
23 權。」主持人周玉蔻再稱：「盧秀燕在執政。所以換句話  
24 講，林靜儀沒有派監票員的地方，全部都是顏家的人在場，  
25 選務什麼都是，所以人家拿的身分證就是一疊身分證或是一  
26 個人拿幾十張身分證一直巡迴投票的這個狀況，是沒有人會  
27 監督的。」來賓周永鴻表示：「我補充一下，靜儀不夠不足  
28 額的地方，依規定是市政府請區公所……。」主持人周玉蔻  
29 陳以：「對，區公所的人都是顏家指揮。」等詞，雖陳奇勳  
30 係以己身之經驗予以陳述，然該等在上訴人製播之系爭節目  
31 公然將過去違反選務規定之經驗影射現今之選務有所不公，

01 已非單純意見表達，而屬事實陳述，且系爭節目係以討論選  
02 舉議題為主題，來賓揭露此則具有影響選舉之公正性之煽動  
03 性、爆料性新聞訊息，上訴人身為製播系爭節目之衛星廣播  
04 事業，自應基於自律觀念善盡其社會責任，謹慎且客觀查  
05 證，以避免因未查證或查證不確實，致新聞製播發生被片斷  
06 取材、煽情、誇大、偏頗等失衡情事，致生損害於公共利  
07 益，影響公眾視聽權益，然主持人周玉蔻並未針對陳奇勳上  
08 開言論進一步查證或追問消息來源及其可信度，反附和：

09 「盧秀燕在執政。所以換句話講，林靜儀沒有派監票員的地  
10 方，全部都是顏家的人在場，選務什麼都是，所以人家拿的  
11 身分證就是一疊身分證或是一個人拿幾十張身分證一直巡迴  
12 投票的這個狀況，是沒有人會監督的」、「對，區公所的人  
13 都是顏家指揮」等詞，顯見其除未對來賓未經查證之言論要  
14 求其揭露消息來源外，亦有附和陳奇勳所述之嫌，且未見主  
15 持人或其餘來賓針對陳奇勳所為之陳述即予確認或查證其自  
16 身經驗之可信度及其過去經驗是否與現今選務實況相符，或  
17 就其陳述為一衡平報導，反由主持人在「選務確有違法或不  
18 公」之前提下，恣意揣測，實已違反事實查證原則。

- 19 2. 雖來賓於節目之陳述或非上訴人所得完全掌控，但上訴人仍  
20 得透過事前之節目流程安排，瞭解所邀來賓擬陳述之內容，  
21 亦得於節目中透過主持人之發問或言語穿插平衡來賓之陳  
22 述，並得於事後播出查證之結果，以避免偏頗失衡，致生損  
23 害於公共利益。惟主持人雖於書面資料表示「……在當天節  
24 目錄影之前，參考各方資訊外，也跟現場來賓事前溝通、反  
25 覆詢問、探討核對來賓將要提出的論述，確認他們的觀點及  
26 敘事都有依據，才決定在節目中進一步討論」等情，然於節  
27 目現場未見針對來賓所提出觀點、敘事之依據提出說明，且  
28 主持人亦未於節目中透過發問或言語穿插平衡來賓之陳述，  
29 上訴人亦未製作提醒、警告之警語或為衡平說明，或進行事  
30 後查證，播出事後查證之結果，而為及時之更新或為必要之  
31 衡平報導，顯見上訴人就系爭節目內容片段2並未落實事實

01 查證原則，且系爭節目為立委補選前製播之節目，其內容會  
02 使民眾與社會對國家政治制度及秩序產生懷疑，進而可能影  
03 響選民之判斷及選舉之公平性，甚而誤導民眾對於選舉之認  
04 知，並破壞人民對於選舉制度之信任，致生損害於公共利  
05 益，已構成衛廣法第27條第3項第4款規定之情形。

06 (三)原處分並未違反明確性原則、比例原則：

07 原處分客觀上已足使上訴人明瞭其受裁處之原因事實、罰鍰  
08 金額、被上訴人認定事實所憑之理由、裁量理由及其依據之  
09 法令，足見並無違明確性原則。又被上訴人係參考系爭諮詢  
10 會議之意見，並依被上訴人裁處違反廣播電視法及衛廣法案  
11 件違法行為評量表（下稱評量表）之規定，以製播新聞違反  
12 事實查證原則普通等級（10分）、2年內曾因相同違法事  
13 證，經被上訴人以109年10月22日通傳內容字第10900192930  
14 號裁處書裁處1次在案（1次3分），無其他判斷因素之加重  
15 或減輕事由，合計總積分13分，對照被上訴人裁處違反廣播  
16 電視法及衛廣法案件裁量基準（下稱裁量基準）違法等級及  
17 適用裁處參考表（下稱參考表）係屬第2級，對應衛廣法第5  
18 3條之罰鍰額度為40萬元，並經被上訴人決議，而以原處分  
19 裁處上訴人40萬元，應屬有據。是以，原處分認事用法並無  
20 違誤，而駁回上訴人在原審之訴。

21 四、上訴人之上訴意旨略以：

22 (一)依衛廣法第27條第3項第4款規定及其立法理由可知，構成違  
23 法要件有「違反事實查證原則」及「致損害公共利益」二  
24 項，其中「致損害公共利益」部分，係指未經確實查證的錯  
25 誤報導損害某方面的公共利益，乃判定違反衛廣法第27條第  
26 3項第4款規定與否之關鍵。且依該法規之規範邏輯，既另設  
27 有損害公共利益為要件，即表示誤導公眾認知有時是損害公  
28 共利益本身，有時則是損害公共利益的前提，至於究竟屬於  
29 何者，必須由個案性質與情節整體判斷，而判斷原則其中之  
30 一宜以「是否屬於重大公共議題」為範疇，並應從嚴認定是  
31 否屬於該範疇。否則，凡概以「誤導公眾認知就是損害公共

01 利益」，不但有違法治原則，更無形中給予國家機器極大權  
02 力，使媒體動輒得咎而傷其社會功能，最後將不利於我國的  
03 民主法治發展，此有被上訴人發行NCC NEWS月刊，第14卷第  
04 4期「自律先行 拒絕假新聞蔓延 事實查證相關規定分析與  
05 說明」可參。而原判決僅敘述系爭節目內容可能影響選民判  
06 斷，惟就系爭節目內容具體損害何種公共利益?並未有任何  
07 說明，更未有公共利益受有損害之事證，原判決有不備理由  
08 當然違背法令之情形。

09 (二)又廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點(下稱諮詢會議設置  
10 要點)第7點規定:「諮詢會議委員由本會主任委員視議案  
11 需要,自第3點諮詢委員名單中遴選19人與會,前項遴選之  
12 委員至少有二分之一出席,始得開會。」而原判決並未審酌  
13 被上訴人是否有依諮詢會議設置要點第7點規定遴選19人開  
14 會,被上訴人亦未提出證據證明曾遴選並通知19位委員開  
15 會,讓委員有表達不同意見的機會,不符合正當法律程序。  
16 況如被上訴人確實遵照諮詢會議設置要點第7點規定遴選並  
17 通知19名委員出席系爭諮詢會議,經會議討論後,則投票結  
18 果是否仍維持目前予以核處的處理建議,實有疑問。換言  
19 之,漏未遴選並通知諮詢委員的瑕疵,已達足以變動該次諮  
20 詢會議處理建議的程度。雖諮詢會議設置要點第10點規定,  
21 諮詢會議的處理建議僅是被上訴人審議的參考,並無絕對的  
22 拘束性,然諮詢會議既有彙集、綜整多元觀點的功能,則被  
23 上訴人委員會議在資訊、見解尚未齊全的情況下作成原處  
24 分,自有判斷上的遺漏,原處分的適法性即受動搖,原判決  
25 對此並未敘明理由,當然違背法令。

26 (三)並聲明:1.原判決廢棄。2.原處分撤銷。

27 五、本件經核原判決尚無違誤,茲就上訴理由補充論究如下:

28 (一)按為促進衛星廣播電視健全發展,保障公眾視聽權益,維護  
29 視聽多元化,開拓我國傳播事業之國際空間,並加強區域文  
30 化交流,制定有衛廣法,其第2條第10款規定:「本法用  
31 詞,定義如下:……十、節目:指依排定次序及時間,由一

01 系列影像、聲音及其相關文字所組成之獨立單元內容。」第  
02 3條規定：「本法之主管機關為國家通訊傳播委員會。」第2  
03 7條第2項、第3項第4款規定：「（第2項）製播新聞及評  
04 論，應注意事實查證及公平原則。（第3項）衛星廣播電視  
05 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  
06 或廣告內容，不得有下列情形之一：……四、製播新聞違反  
07 事實查證原則，致損害公共利益。」其立法理由為：「三、  
08 ……明定製播新聞及評論應注意事實查證及公平原則。四、  
09 ……另考量事實查證為製播新聞之必要程序，為避免因未查  
10 證或查證不確實，致新聞製播發生被片斷取材、煽情、誇  
11 大、偏頗等失衡情事，致生損害於公共利益者，爰增訂第4  
12 款，至所定事實查證原則，參酌司法院釋字第509號解釋意  
13 旨，係指衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公  
14 司或代理商就其所提供之資訊來源及所提出之證據資料，雖  
15 不以能證明其真實為必要，惟仍應有相當理由確信其為真  
16 實。」同法第53條第2款規定：「衛星廣播電視事業、境外  
17 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  
18 業有下列情形之一者，處20萬元以上200萬元以下罰鍰，並  
19 得令其停止播送該節目或廣告，或採取必要之更正措施：  
20 ……二、違反第27條第3項第2款至第4款或第64條第1項準用  
21 第27條第3項第2款至第4款規定。」次按「言論自由為民主  
22 憲政之基礎。廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，  
23 可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經  
24 濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，  
25 為憲法第11條所保障之範圍。惟廣播電視無遠弗屆，對於社  
26 會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自  
27 律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播  
28 媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他  
29 人權利等情形者，國家自得依法予以限制。」、「言論自由  
30 為人民之基本權利，憲法第11條有明文保障，國家應給予最  
31 大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督

01 各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名  
02 譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其  
03 傳播方式為合理之限制。」分別為司法院釋字第364號解釋  
04 理由書及釋字第509號解釋文揭示在案。

05 (二)經查，關於系爭節目內容之播出如何致生損害於公共利益一  
06 節，業經原審敘明系爭節目為臺中市第二選區立法委員補選  
07 前製播之節目，其內容為具有影響選舉之煽動性、爆料性訊  
08 息，使民眾與社會對國家政治制度及秩序產生懷疑，進而可  
09 能影響選民之判斷及選舉之公平性，致生損害於公共利益等  
10 語，況查衛星廣播電視事業製播節目，將製作者所欲向社會  
11 大眾表達之單元影音內容，經由衛星科技無遠弗屆傳送，處  
12 於被動收視之觀眾經由視聽感官接收，因有智慧而產生自動  
13 化之心智活動，於個人之意念、思維發生一定的影響。系爭  
14 節目內容之播出正逢臺中市第二選區立法委員補選競選期  
15 間，民主國家以選舉決定關係國家未來發展之領導人，一般  
16 而言選民對於競選者之才德賢能鮮少不加關注者，系爭節目  
17 內容指向特定候選人團隊成員有使用作票、重複投票不當手  
18 段，收視者接收促發其意念對特定候選人產生一定程度之不  
19 滿或狐疑，堆疊記憶於思維中自會影響其投票意向。原審依  
20 其調查證據之結果，審酌系爭節目之型態、播送之時機，及  
21 系爭節目內容等節，論斷系爭節目內容之播出，對於選民之  
22 判斷及選舉之公平性有所影響，而致生損害於公共利益一  
23 節，合於一般經驗法則及論理法則，並無違誤。至上訴人指  
24 摘原判決僅敘述系爭節目內容可能影響選民判斷，惟就系爭  
25 節目內容具體損害何種公共利益？並未有任何說明，更未有  
26 公共利益受有損害之事證，原判決有不備理由，當然違背法  
27 令云云，不足採信。

28 (三)又查，本件原處分之作成先由被上訴人提交系爭諮詢會議討  
29 論，出席之17位諮詢委員中之11位均認為上訴人播送系爭節  
30 目內容已違反衛廣法第27條第3項第4款規定，而決議提出予  
31 以核處，違規情節屬於「普通」，依同法第53條第2款規定

01 處罰鍰40萬元之建議。被上訴人遂提交系爭委員會議討論，  
02 決議系爭節目內容違反衛廣法第27條第3項第4款製播新聞違  
03 反事實查證原則，致損害公共利益之規定，依同法第53條第  
04 2款核處40萬元等節，為原審所認定之事實，本院自得採為  
05 裁判之基礎。上訴人於上訴始主張原判決並未審酌被上訴人  
06 是否有依諮詢會議設置要點第7點規定遴選19人開會，被上  
07 訴人亦未提出證據證明曾遴選並通知19位委員開會，讓委員  
08 有表達不同意見的機會，不符合正當法律程序。況如被上訴  
09 人確實遵照諮詢會議設置要點第7點規定遴選並通知19名委  
10 員出席系爭諮詢會議，經會議討論後，則投票結果是否仍維  
11 持目前予以核處的處理建議，實有疑問？換言之，漏未遴選  
12 並通知諮詢委員的瑕疵，已達足以變動該次諮詢會議處理建  
13 議的程度，則被上訴人委員會議在資訊、見解尚未齊全的情  
14 況下作成原處分，原審對此未依職權調查，亦未說明未予調  
15 查之理由，而有判決不備理由之違法等語。然按「依諮詢會  
16 議設置要點第3點、第7點、第9點，及廣播電視節目廣告諮  
17 詢會議處理建議作業原則(下稱作業原則)第2點、第3點、第  
18 4點第1款、第2款、第5點等規定可知，被上訴人處理涉及違  
19 反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節的  
20 節目或廣告內容時，應先由被上訴人主任委員自39至51人的  
21 諮詢委員名單中遴選19人組成諮詢會議，並指定被上訴人代  
22 表1人召集並主持諮詢會議，經19名委員至少有二分之一  
23 (即10人)出席開會，參考被上訴人幕僚單位就案件違章事  
24 實與法律構成要件之涵攝的分析整理及討論後，作成應予核  
25 處、發函改進或不予處理的處理建議，再提請被上訴人委員  
26 會議審議。雖本院110年度上字第735號判決略以：『諮詢會  
27 議設置要點及諮詢會議作業原則屬於上訴人依行政程序法第  
28 159條規定就機關內部組織及業務處理方式所訂頒之行政規  
29 則，雖然為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象性規  
30 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  
31 諮詢會議之時機、組成諮詢會議之方式、召開會議之法定門

01 檻、作成處理建議之審議方法及表決門檻等，經由上訴人長期  
02 適用，建立起規律之行政實務，如無合理理由，自不得對  
03 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  
04 束之效果。如上訴人就特定涉及違反兒童及少年保護、公序  
05 良俗、內容分級或其他違法情節的節目或廣告內容，以悖於  
06 諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則之規範內容為處置，  
07 未維持其長期遵循之行政實務，即屬無正當理由為差別待  
08 遇，違反平等原則，所為之行政行為即屬違法。』（見該判  
09 決理由□之(四)）末則敘明該案事實為13名委員組成諮詢會  
10 議，有5位委員認為該案新聞未涉違法，不予處理或發函改  
11 進即可；有8位委員認為已違法。即諮詢會議委員認定新聞  
12 違法及未涉違法的差距僅有3票，倘上訴人確實遵照設置要  
13 點第7點規定遴選並通知19名諮詢會議委員出席討論交換意  
14 見後，投票結果是否仍維持予以核處之處理建議，即有疑  
15 問，因認漏未遴選並補通知該5名諮詢會議委員之瑕疵，已  
16 達足以變動該次諮詢會議處理建議之程度，上訴人委員會  
17 係在資訊、見解尚未齊全之情況下作成原處分，自有判斷上  
18 之遺漏，原處分之適法性即受動搖等語（見該判決理由□之  
19 (五)3.）。可知上開本院判決所持見解係以諮詢會議組成及表  
20 決情形之瑕疵，是否嚴重到如無瑕疵即有變動處理建議結果  
21 之可能，來判斷處分之合法性。」（最高行政法院110年度  
22 上字第697號判決意旨參照）是可知，本件系爭諮詢會議既  
23 已由17位諮詢委員出席組成，其中11位均表示上訴人已經違  
24 反衛廣法第27條第3項第4款不得有「製播新聞違反事實查證  
25 原則，致損害公共利益」之情事，並以多數達成共識之處理  
26 建議為「擬處內容：予以核處。違規情節：普通。違反衛廣  
27 法第27條第3項第4款規定，依同法第53條第2款規定，處罰  
28 鍰40萬元。」原審固未調查系爭諮詢會議組成之過程，惟依  
29 諮詢會議設置要點第7點規定，諮詢會議委員成員最多為19  
30 人、最少為10人，本件有18人出席已達組成人數，而其中有  
31 17人認定上訴人已構成違章行為，其中11人認應予以核處，

01 則縱以滿額之諮詢會議19位委員為計算，依作業原則第4點  
02 第1款規定，11人之意見也已過半而得作成具共識之處理建  
03 議。從而，縱系爭諮詢會議之組成有程序上之瑕疵，惟本件  
04 處理建議既已具過半數之實質，實現諮詢會議設置要點第1  
05 點「為擴大公民參與及廣納社會多元觀點」之目的，應認此  
06 一處理意見足供作為提請被上訴人委員會議審議決議之基  
07 礎。從而，原審雖未依職權調查系爭諮詢會議組成是否合  
08 法，惟此既無影響於判決結果，自不構成判決理由不備之違  
09 法，上訴人就此所為指摘，亦難成立。

10 (四)末查，原審以原處分裁罰上訴人40萬元，係依裁量基準第2  
11 點、第5點辦理，依評量表所列考量因素，以違章情事為製  
12 播新聞違反事實查證原則，屬於普通等級，計10分；2年內  
13 曾因相同違章事由，經被上訴人予以裁處1次（1次3分），  
14 合計總積分13分，繼而依參考表所設級數，13分屬於第2  
15 級，應依衛廣法第53條第2款予以裁罰40萬元，認原處分裁  
16 處之金額無違比例原則，而屬合法有據。

17 六、綜上，上訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理  
18 由，應予駁回。

19 七、據上論結，本件上訴為無理由，判決如主文。

20 中 華 民 國 113 年 7 月 8 日

21 審判長法官 許麗華

22 法官 張瑜鳳

23 法官 傅伊君

24 上為正本係照原本作成。

25 不得上訴。

26 中 華 民 國 113 年 7 月 8 日

27 書記官 方信琇