

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第1154號

114年2月27日辯論終結

原告 亞洲衛星電視股份有限公司

代表人 黃東烈

訴訟代理人 黃馬煜律師

李宗霖律師

陳重安律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳崇樹

訴訟代理人 余仁傑

陳寧

魏啓翔律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，原告不服國家通訊傳播委員會中華民國112年8月2日通傳內容字第11200058940號函，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分撤銷。

被告就原告民國112年2月20日之申請換發衛星廣播電視事業執照案，應依本判決之法律見解作成決定。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項

(一)本件原告起訴後，原告之代表人由王志隆變更為黃東烈，被告之代表人由陳耀祥變更為翁柏宗，再變更為陳崇樹，並均具狀聲明承受訴訟(見本院卷二第101頁、第127頁、第241頁)，應予准許。

01 (二)行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別規定：「(第1
02 項)訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被
03 告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……(第3項)有
04 下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴
05 訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」原告於本
06 院起訴時原聲明請求判決：「1. 先位聲明：(1)原處分說明四
07 後段之『附加保留廢止權附款』撤銷。(2)原處分說明五撤
08 銷。2. 備位聲明：(1)原處分撤銷。(2)被告對原告申請換發寰
09 宇財經台衛星廣播電視事業執照，應作成無附款之許可處
10 分。(見本院卷一第13頁)」嗣於本院準備程序中變更聲明
11 為：「1. 原處分撤銷。2. 被告對原告申請換發寰宇財經台衛
12 星廣播電視事業執照，應作成無附款之許可處分。(見本院
13 卷二第91頁)」復於本院言詞辯論期日追加聲明為：「1. 先
14 位聲明：(1)原處分說明四後段之『附加保留廢止權附款』撤
15 銷。(2)原處分說明五撤銷。2. 備位聲明：(1)原處分撤銷。(2)
16 被告對原告申請換發寰宇財經台衛星廣播電視事業執照，應
17 作成無附款之許可處分。(見本院卷二第367頁)」經核原
18 告雖變更、追加其訴之聲明，但其請求之基礎事實不變，且
19 被告已為言詞辯論，堪認無礙於訴訟終結及被告防禦，核屬
20 適當，依前揭規定，應予准許。

21 二、事實概要

22 原告係衛星廣播電視事業（下稱衛廣事業），前經許可經營
23 寰宇財經台頻道（下稱系爭頻道），並領有衛星廣播電視事業
24 執照（下稱衛廣執照），因原告之衛廣執照有效期限將於民
25 國112年8月2日屆至，原告遂於同年2月20日依衛星廣播電視
26 法（下稱衛廣法）第18條第1項規定向被告申請換發衛廣執
27 照。嗣經被告於112年5月5日召開「廣播電視事業、境外衛
28 星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業申設換照諮詢會
29 議」（下稱申設換照諮詢會議）第178次會議審議後，復經
30 同年7月12日第1074次被告委員會議及同年7月26日第1076次
31 被告委員會議決議，依衛廣法第64條第1項準用第18條及行

政程序法第93條第2項第4款規定，許可原告換發衛廣執照（證照字號：衛廣字第4109400035號），但附加「系爭頻道應依貴公司112年7月21日補正說明，自許可換照之執照效期始日起2年內，新播及首播比率合計達50%以上、自製比率達50%以上。並須於下次換照前逐年提升新播及首播比率合計至60%、自製比率至60%。貴公司如未履行，本會得廢止本許可處分」之附款（下稱系爭附款）。被告乃據以112年8月2日通傳內容字第11200058940號函（下稱原處分）通知原告，並於該函說明五記載如附表所示之內容（下稱系爭記載內容，即原告所稱負擔之附款）。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

（一）衛廣法對衛廣執照之核發採許可制

經營衛廣事業，屬於人民源自憲法上固有之自由、權利，僅是國家基於預防管制之利益，暫時限制其節目內容在供公眾收視聽之播送平臺播送，被告依衛廣法規定許可衛廣執照，乃是對於暫時受限制之一般行為自由，加以回復，並未創設任何人民權利。再者，衛廣事業未涉及任何國家稀有公共資源之分配，營運過程中完全未涉及無線電波頻率之利用、分配，被告對於衛廣事業亦未設有總量管制，且供公眾收視聽之播送平臺亦無頻道上架數量之技術或政策上限制，足見衛廣法對衛廣執照之核發採許可制，而非特許制。是以，原告之「衛星頻道節目供應事業一般頻道換照審查評分表」（下稱換照審查評分表），既已分別達66分至82分間，即應可認已達許可制下「申請條件齊備」，被告依法僅得許可換照，且許可制下的裁量處分已足以確保被告依衛廣法之規範目的及公共政策衡量之裁量權限，並無剝奪被告裁量權限之虞。

（二）被告為系爭附款有裁量瑕疵

1. 被告審議衛廣執照換照申請案件，應依衛廣法第18條第1項、第3項、「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業換照審查辦法」（下稱換照審查辦法）第11條第1項、換照

01 審查評分表等規定加以審查，系爭附款要求系爭頻道節目之
02 新播及首播比率、自製比率應達60%，否則將廢止原處分，
03 形同以「新播及首播比率、自製比率未達60%」作為原告申
04 請換照之直接駁回要件，且被告亦自承如無系爭附款之存
05 在，即無作成許可換照決定之意，可見被告對於原告申請換
06 照案之審查，全然繫諸於「新播及首播比率、自製比率是否
07 達60%」此一因素，然此一因素僅為換照審查辦法第11條第
08 1項第2款第2目所列「市場定位與頻道規劃」審查項目中的
09 一個審酌因素，且依換照審查評分表，此審查項目至多僅佔
10 配分25分（總分100分），如被告僅以「新播及首播比率、
11 自製比率」此一因素即將「市場定位與頻道規劃」審查項目
12 評為0分，已可認裁量濫用。遑論依換照審查評分表，縱使
13 扣除「市場定位與頻道規劃」審查項目所佔25分，倘原告其
14 他審查項目合計總分已達60分，被告之裁量權限亦已收縮至
15 零，被告僅得依原告之申請許可換照，不得否准原告之申
16 請，則若系爭頻道日後節目新播及首播比率、自製比率未達
17 60%，被告以系爭附款廢止原處分時，更是違反換照審查辦
18 法及換照審查評分表之規定。被告無視「新播及首播比率、
19 自製比率」僅是換照審查辦法其中一個審查項目，以及換照
20 審查評分表所訂配分比例，未為全面、妥適之裁量，即為系
21 爭附款，益見有嚴重裁量濫用之情事。

- 22 2. 原告於申請換照時，已於營運計畫書中載明規劃未來2年之
23 節目新播及首播比率47%，自製比率39%，而被告更已依衛
24 廣法第20條第4項組成申設換照諮詢會議審查本件申請案。
25 申設換照諮詢會議於112年5月5日開會時，該諮詢會議11位
26 委員中之7位委員出席一致決議許可系爭頻道換照，且7位委
27 員對於原告所規劃之上揭節目新播及首播比率、自製比率，
28 均給予高分，並無任何負面評價，可見原告對於新播及首播
29 比率、自製比率之規劃符合衛廣法相關規定，且未有任何妨
30 害衛廣事業健全發展、保障公眾視聽權益及維護視聽多元化
31 之情事。又被告7位委員依換照審查辦法、換照審查評分表

規定，本應獨立各自做成7份評分表，但被告7位委員最終卻是決議以「7份初審委員評分表作為7位委員之評分決定」，可見被告7位委員亦肯認申設換照諮詢會議7位委員對於本件許可換照與否之建議及原告所規劃新播及首播比率、自製比率之評價，然原處分全未說明作成系爭附款之標準為何，如何計算出系爭附款所要求之新播及首播比率、自製比率，以及何以其他新聞頻道新播及首播比率、自製比率低於60%卻無庸於換照時為廢止權保留之附款，即徒憑委員個人好惡，未附具理由逕為系爭附款，自有裁量恣意及裁量濫用之違法，系爭附款合法性顯有瑕疵。

3. 系爭頻道於106年間申請換照時，規劃前2年(107年、108年)之新播及首播比率為25%，自製率為45%，獲被告許可換照，且未為任何附款，抑或是對於系爭頻道之新播及首播比率、自製比率有何負面評價，可見原告斯時所規劃之新播及首播比率、自製比率已符合衛廣法規定及被告監理標準。又被告於110年4月27日亦以通傳內容決字第10900601420號函評鑑系爭頻道「合格」，益見被告已認定原告規劃之新播及首播比率、自製比率符合衛廣法規定，亦無任何妨害衛廣事業健全發展、保障公眾視聽權益及維護視聽多元化之情事。本次換照，原告原本規劃新播及首播比率為47%，自製率為39%，但基於善意，於處分作成前已再將新播及首播比率、自製比率均提升為50%，但被告卻逕為系爭附款，要求原告新播及首播比率、自製比率均應達60%，其認定不僅毫無根據，更顯與其過往監理實例與認定標準矛盾，被告對此未詳實說明，益見有裁量恣意之違法。

4. 依換照審查辦法附表三，被告僅得審查執照未來2年內之頻道自製及外購節目比率、新播及首播比率，至於換照審查辦法附表四之二的審查，只是對申請人「過去」執行情形之評價與審查，與未來執照6年期間之節目規劃無關。而不論是依換照審查辦法附表三、附表四之二審查，審查結果僅應反映在換照審查評分表之評分，而被告之換照審查評分表既已

01 對系爭頻道之「新播及首播比率、自製比率」為充分且良好
02 之評價，被告亦自承現行法規並未對各項節目比例設定下
03 限，被告卻仍對系爭頻道新播及首播比率、自製比率附加保
04 留廢止權之附款，顯有裁量濫用之瑕疵。

- 05 5. 被告始終無法說明作成系爭附款之法律依據為何，僅泛稱係
06 依照換照審查辦法附表，並一再重申衛廣法第1條、第8條第
07 2項規定，惟前開規定並非概括授權被告得據此要求原告之
08 新播及首播比率與自製比率，更遑論被告要求原告之新播及
09 首播比率、自製比率已遠高於依衛廣法第8條第3、4項授權
10 所訂定「衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法」規
11 定之標準，概前開管理辦法已排除新聞節目及財經新聞節
12 目，縱依該辦法規定，其對新播比率之限制亦僅有每日2小
13 時之40%，亦即全日3.33%(2小時x40%/24小時)，益見系爭附
14 款實屬裁量恣意。

15 (三)被告無正當理由而為差別對待，違反一般法律原則及衛廣法
16 管制架構

17 被告係以系爭頻道為「財經新聞頻道」而課予較其他頻道更
18 高標準之新播及首播比率、自製比率要求，然衛廣法僅有
19 「一般頻道」及「購物頻道」之區分，並異其管制規定，且
20 衛廣法是依節目類型為管制，並未對於頻道屬性或頻道節目
21 屬性為管制，更未對於「新聞節目（含財經新聞）」的節目
22 類型有何新播及首播比率、自製比率之要求，而是重視內控
23 與問責機制的建立。實則，「新聞頻道」或「綜合頻道」乃
24 有線廣播電視法基於「頻道區塊化原則」而為之分類，與衛
25 廣法的規範目的有所差異，遑論有線廣播電視法也未就「新
26 聞頻道」或「綜合頻道」為不同之管制密度，被告對其他製
27 播「財經節目」、「新聞節目」之頻道於申請換照時更未曾
28 要求新播及首播比率、自製比率，或附加未達新播及首播比
29 率、自製比率即廢止換照許可之附款。被告不當借用有線廣
30 播電視法之概念，逕以系爭頻道屬「財經新聞頻道」而課予
31 較其他頻道更高標準之新播及首播比率、自製比率要求，顯

見被告係無正當理由而為差別對待，違反一般法律原則，系爭附款自屬違法而應予撤銷。

(四)原處分有認定事實錯誤及理由不備之違法

1. 被告僅片面稱對於製播新聞節目之頻道得為差別管制，並對於原告課予較其他頻道更為嚴格之要求。但原告於營運計畫書已表明規劃提升新播及首播比率、自製比率均達50%，被告對此避而不論，未說明原告新播及首播比率、自製比率之規劃有何「妨害衛星廣播電視健全發展、保障公眾視聽權益及維護視聽多元化」之理由及事證，即作成系爭附款，已有事實認定不當及理由不備之違法。
2. 原告申請換照時，被告屢屢要求原告整併頻道，減少頻道數目，惟原告始終拒絕承諾。原告於112年7月12日至被告委員會議陳述意見時，被告委員甚至直接要求原告減少頻道數目，原告拒絕後，被告委員即轉而要求原告應增加人事編制及提升新播及首播比率、自製比率，刻意增加原告營運成本，可見被告真意是要求原告自行撤回換照申請或是欲否准系爭頻道之換照申請，而被告為系爭附款，實際係以「增加原告營運成本」之手段，以達「減少原告營運頻道」之目的，其目的與手段間無關聯性可言，實已違反不當聯結禁止原則。
3. 「有線電視頻道上架潛規則」是指衛星廣播電視頻道上架有線電視系統後，即不得上架至其他「供公眾收視平臺」，包括中華電信MOD平臺(下稱MOD平臺)，若衛星廣播電視頻道上架至MOD平臺，有線電視系統即會進行相關抵制，包括移頻及下架。系爭頻道是在MOD平臺中重要之衛星廣播電視頻道，提供MOD使用者多元、優質之收視聽選擇。被告未考量我國各平臺收視聽實際情況，亦未考量原告實際營收財務狀況，即片面要求原告應增加人事編制、提升新播及首播比率、自製比率等，若使原告營業情況陷入困難，將減損MOD平臺之內容多元性，反而有悖於衛廣法第1條「保障公眾視聽權益，維護視聽多元化」之立法目的。

01 4. 況且，政府對於新聞媒體的管制手段，應採取不涉及言論或
02 表意內容之管制措施。依被告於另案原告「寰宇新聞臺評鑑
03 案」112年11月22日行政訪談紀錄觀之，原告實際營運8個頻
04 道，被告僅重點監理原告「以製播新聞為主」之頻道，可見
05 被告確實無正當理由而為差別管制外，更屢次要求原告應整
06 併頻道、減少頻道，已逾越法定權限。被告不僅對「以製播
07 新聞為主」之頻道無正當理由而為差別管制，更逾越權限對
08 原告製播之節目內容進行「不涉及言論或表意內容的管制措
09 施」，使政府公權力直接介入新聞媒體之言論與表意自由，
10 妨害「衛星廣播電視健全發展、保障公眾視聽權益及維護視
11 聽多元化」。

12 5. 自製與外購之差別，僅在節目版權之有無，而首播則僅指該
13 節目第1次在該頻道中播出，此實與「衛星廣播電視健全發
14 展、保障公眾視聽權益及維護視聽多元化」、「言論內容多
15 元」無直接、必然關係。在有線電視潛規則之下，原告之獲
16 利不如其他傳統主流強勢之衛廣事業，被告卻課予較其他頻
17 道更嚴格之要求。致增加原告營業成本，反助長有線電視潛
18 規則，持續維護有線電視系統與傳統主流優勢頻道之市場優
19 勢地位。原告所規劃的新播及首播比率、自製比率均達5
20 0%，對於視聽多元化已然是正向助益，原處分之效果實際
21 上是「廢止一個新播及首播比率、自製比率均達50%之頻
22 道」反而是直接減損廣電事業之頻道多元性，更嚴重減損MO
23 D平臺頻道內容，無助於促進「衛星廣播電視健全發展、保
24 障公眾視聽權益及維護視聽多元化」，益見系爭附款違反不
25 當聯結禁止原則，實屬違法。

26 (五)系爭記載內容屬負擔之附款，且有違法

27 系爭記載內容並非衛廣法第18條、換照審查辦法第11條第1
28 項或換照審查評分表所明定之審查項目，且系爭記載內容已
29 敘明「其執行情形並列為下次評鑑及換照之重點審查項
30 目」，足證被告係以系爭記載內容，課予原告作為、容忍或
31 不作為義務，被告並將就原告是否執行該等內容納入下次評

01 鑑或換照審查，若原告未履行系爭記載內容，則被告於下次
02 評鑑、換照時將給予原告不利益之評價，而該不利益評價，
03 並非系爭記載內容之規制效力，而是實質發生的法律效果，
04 非謂被告在原告下次評鑑、換照時給予不利益評價始發生規
05 制效力。況且，被告近期在審查原告負責人變更案時，仍持
06 續發函請原告說明就系爭記載內容執行實務有何困難，可見
07 被告確實持續要求原告應執行系爭記載內容。故系爭記載內
08 容屬對外發生法律上效果之單方行政行為，而對原告發生實
09 質上之規制力，並非單純指明原告應遵循衛廣法相關規定之
10 行政指導，自屬負擔之附款，如原告未履行，被告並可以直接
11 或間接強制方法執行。被告先前未曾表明系爭記載內容非
12 屬負擔，卻於訴訟程序中主張系爭記載內容屬行政指導，實
13 有礙原告訴訟權，嚴重違反誠信原則及不當聯結禁止原則。
14 又系爭記載內容未經被告委員會議決議，亦違反通傳會組織
15 法第9條第1項規定，是系爭記載內容應予撤銷。

16 (六)聲明：

17 1. 先位聲明：

18 (1)原處分說明四後段之「附加保留廢止權附款」撤銷。

19 (2)原處分說明五撤銷。

20 2. 備位聲明：

21 (1)原處分撤銷。

22 (2)被告對原告申請換發寰宇財經台衛星廣播電視事業執照，
23 應作成無附款之許可處分。

24 四、被告答辯則以：

25 (一)衛廣法對衛廣執照之核發採特許制

26 立法者對於特許事業之規劃，本不以公共資源或其有限性為
27 必要指標，衛廣法於立法理由已明揭衛廣事業及境外衛廣事
28 業之分公司、代理商或他類頻道節目供應事業乃屬「特許事
29 業」，故有關特許事業之執照換發，自屬「特許」，此觀衛
30 廣法於104年12月18日全文修正時，於第12條、第60條立法
31 理由分別記載自明，並有最高行政法院101年度判字第245

號、第270號判決、102年度判字第75號、第332號判決、109年度裁字第2220號裁定意旨參照。衛廣事業與無線廣播電視事業相較，雖有傳輸技術方式及資源使用之差異，但在通訊傳播基本法第7條已揭櫫「政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理」下，並考量廣播電視效果無遠弗屆，具有重大公益目的，應可理解立法者對於同樣均在公眾收視聽之播送平臺提供性質相同之廣播電視事業乃採取齊一之特許制。況且，依衛廣法對於取得衛廣執照及換照之立法體例，衛廣事業均應依衛廣法申請取得許可執照，始得經營，其執照之有效期限為6年，業者於執照期限屆滿前，欲繼續經營應提出換照申請，顯然不採取若申請條件齊備，行政機關就應給與許可之法制設計。故被告許可衛廣執照之換照申請，性質上均為附6年期限之授益行政處分，且該換照許可處分容許被告於審查換照申請時，就法定審查事項逐一審核，就具體個案情況得選擇作成不同法律效果，並非一經業者之申請，被告即負有作成換照許可處分之義務，亦非申請條件齊備，被告就應給予許可，而是由被告審酌衛廣法第18條所定事項而為裁量，並本諸立法目的及公共政策之衡量，於裁量範圍內享有判斷餘地，益見衛廣執照之發給及換發應屬特許。

(二)原告對系爭附款及系爭記載內容提起撤銷訴訟，於法不合原處分所附加之系爭附款，性質為廢止權保留之附款，自無再解為負擔之餘地。又被告係審酌各項事項後本於裁量權作成原處分，系爭附款亦屬審查結果，乃被告整體決策之一部分，系爭附款與原處分難以分離。換言之，若無系爭附款之存在，被告即無欲作成原處分，是原告自不得單獨對於系爭附款提起撤銷訴訟，否則無異剝奪被告裁量權。又系爭記載內容僅係被告於職權範圍內，為實現一定行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請原告為一定作為或不作為，對於原告權利義務、法律關係不生規制效力，核屬行政指導或觀念通知，並非負擔、廢止

01 權之保留等附款，亦非行政處分甚明，是原告對於系爭記載
02 內容提起撤銷訴訟，亦於法有違。

03 (三)換照處分屬裁量處分，被告享有判斷餘地，得審酌具體個案
04 情況而選擇作成不同法律效果

05 1. 依衛廣法第1條、第6條第1項、第8條第2項、第11條第1項、
06 第15條、第17條至第19條及第64條規定意旨可知，衛廣法之
07 立法宗旨在於規範促進衛廣事業之健全發展，保障公眾視聽
08 權益，維護視聽多元化，且立法者已建立定期換照制度，換
09 照為法律所賦予被告對於通訊傳播事業之管制手段。又依換
10 照審查辦法第2條、第5條、第14條規定，非屬購物頻道之他
11 類頻道節目供應事業（原告即屬之）於申請換照時，係準用
12 換照審查辦法有關衛星頻道節目供應事業之規定，被告應審
13 查事項包括換照審查辦法附表一之三「節目供應事業換照申
14 請書」、附表二之二「節目供應事業及境外節目供應事業
15 （一般頻道）未來6年營運計畫摘要表」、附表三「未來6年
16 營運計畫應載細項」及附表四之二「節目供應事業及境外節
17 目供應事業（一般頻道）執照期間第4年至執照屆滿6個月前
18 （受評鑑期間）營運計畫執行報告應載細項及填寫說明」（以
19 下分別簡稱附表一之三、附表二之二、附表三、附表四之
20 二），此均為被告要求非屬購物頻道之他類頻道節目供應事
21 業於申請換照時應提出，並予以審查「新播及首播比率、自
22 製比率」之法規依據。至衛廣法第8條第3項、第4項及被告
23 依衛廣法第8條第4項授權所訂定之「衛星頻道節目供應事業
24 播送本國節目管理辦法」，則是在保障本國自製節目播出空
25 間，協力扶植國內節目製作，以延續本國文化，此與系爭附
26 款無關。

27 2. 為確保科技匯流環境下通訊傳播市場健全發展，提升多元文
28 化及維護閱聽人權益，我國法律係以營業許可、評鑑及換照
29 作為對通訊傳播事業之管制手段。被告為獨立機關，對於衛
30 廣執照之換發，除檢視頻道過去營運計畫執行情形外，同時
31 亦對於若准予換照後未來6年頻道營運計畫之預估並為管制

01 裁量，則司法機關對於被告所為預測性與整體性決定當為低
02 密度審查，俾符合通訊傳播有效監理之機關功能最適原則。
03 而被告就許可原告換照與否既有裁量權，則被告作成原處分
04 為許可之裁量時，自許為附款(行政程序法第93條、第123條
05 第2款、第3款、第125條規定參照)。

- 06 3. 參酌衛廣法第8條第2項規定及其105年修正立法理由，及換
07 照審查辦法附表三有關「頻道定位與內容規畫」之審查項目
08 有頻道自製(含合製/委製)節目、新播節目及首播節目等定
09 義，並要求詳載「頻道自製及外購節目比例」、「新播及首
10 播比例」，該欄目亦明文揭示：「本法第八條第二項規定：
11 『衛星頻道節目供應事業規劃節目時，應考量內容多樣性、
12 維護人性尊嚴、善盡社會責任及保障本國文化。』」，可視
13 為被告審查之方針，足見換照審查有關「頻道自製及外購節
14 目比例」、「新播及首播比例」之事項，即是為追求衛廣法
15 第8條所定規劃節目之「內容多樣性」，以達「衛星廣播電
16 視健全發展」、「保障公眾視聽權益」、「維護視聽多元
17 化」之立法目的。又倘頻道營運人力及製播資源不足，將不
18 利財經新聞頻道之運作(衛廣法第22條、第27條、第31條第
19 2項、第40條及第44條等規定參照)，可見「頻道自製及外購
20 節目比例」及「新播及首播比例」不僅涉及「頻道規畫」，
21 亦同時涉及頻道內控、財務、組織人員、意見處理等其他項
22 目，足見頻道內容之節目新播及首播比率、自製比率，乃頻
23 道製作能力及內容品質之重要指標，攸關衛星廣播電視健全
24 發展、保障公眾視聽權益及維護視聽多元化等面向，為被告
25 審查是類案件之重要事項。

- 26 4. 承上，被告本件審查考量之因素包含：「促進衛星廣播電視
27 健全發展」、「保障公眾視聽權益」及「維護視聽多元
28 化」，此可由被告112年7月12日委員會議請原告代表到會面
29 談詢答之委員發言關注事項，得以佐證。而「維護視聽多元
30 化」在本件申請案之意義，尚非在「單一頻道內之節目多
31 元」，而係「我國整體電視頻道之內容多元」，亦即：視聽

01 觀眾打開電視所接觸之電視頻道各有不同內容之呈現，而非
02 取得衛星電視執照之「甲頻道」不為投資製作或缺乏自製能
03 力，僅是購買「乙頻道」、「丙頻道」之節目內容而在「甲
04 頻道」播出，如此無異使得「甲頻道」雖為獨立之頻道，其
05 內容卻多在播送「乙頻道」、「丙頻道」之節目內容，顯有
06 礙我國整體電視頻道之視聽多元呈現。

- 07 5. 依原告申請換照所提補正資料，原告於執照屆滿前2年(執照
08 期間第4年)、執照屆滿前1年(執照期間第5年)、執照屆滿前
09 半年(執照期間第6年上半年)之系爭頻道節目新播比率與首
10 播比率合計僅達49.80%、50.10%及49.59%，節目自製比
11 率僅達30.78%、28.72%及29.94%。又原告所規劃之112
12 年、113年系爭頻道節目新播比率及首播比率合計仍僅達4
13 7%，自製比率仍僅達39%，且未來2年計畫之節目外購來源
14 除投顧公司外，仍是向「飛凡傳播」、「東森電視」、「壹
15 傳媒電視」等其他廣電媒體採購，對照國內其他與系爭頻道
16 同為播放財經新聞之「非凡新聞台」、「三立財經新聞台(i
17 -NEWS)」等財經新聞頻道之110、111年新播比率及首播比率
18 合計均可達60%上下甚至更高、自製比率更可達96%以上甚
19 至達100%，顯見原告投入系爭頻道節目製播量能之不足、
20 頻道節目內容重播及外購情形偏高，儼然形成高比例之播放
21 他人製作節目或反覆重播節目，不利於我國視聽產業發展、
22 公眾視聽權益及視聽多元化目標。另原告經被告通知到會陳
23 述意見時，被告已經明確告之回答及陳述所做之補充或承
24 諾，視為營運計畫之一部，而原告亦於陳述意見時明確表
25 示：「於112年11月底自製比率即可達53%至60%」、「預
26 計未來2年內之新播及首播比率、自製比率可達5成以上」等
27 語。是以，被告以原告到會陳述及補正說明之內容為基礎，
28 參考原告過去新播及首播比率，以及其他國內財經新聞頻道
29 過往期間之節目新播及首播比率、自製比率，決議附加系爭
30 附款許可換照，使被告得以就原告節目製播情形及斟酌其執
31 照期間內之各項情事發展而享有彈性措施，自無違誤。

01 6. 系爭頻道雖係在MOD平臺播出，但相同性質之「三立財經新
02 聞台」亦有在該平臺播出，自不能因系爭頻道目前僅在MOD
03 平臺播出即予差別待遇。遑論法令本無限制系爭頻道僅能在
04 MOD平臺上架，系爭頻道於原處分作成後，於113年初上架有
05 線電視系統，截至113年4月10日為止，系爭頻道之普及率已
06 達全國訂戶數將近7成，更可徵衛星廣播電視事業之申請換
07 照審理，確須由主管機關規劃預先評估判斷，具有未來性、
08 評估性及預測性之特性。

09 (四)系爭附款未違反法律保留原則及明確性原則

10 原處分既屬裁量處分之性質，依行政程序法第93條第1項規
11 定，本即可為廢止權保留之附款，是系爭附款並未違反法律
12 保留原則。又系爭附款係以「原告新照效期始日起2年
13 內」、「原告下次申請換照」為時點，依序審視原告補正說
14 明所承諾之「新播及首播比率合計達50%以上、自製比率達
15 50%以上」及被告委員會議所要求之「逐年提升新播及首播
16 比率合計至60%、自製比率至60%」，至於前開所稱之「逐
17 年」，既未特定各年度之提升比例，自是留予原告自行規劃
18 彈性，僅以原告下次申請換照前提升至「新播及首播比率合
19 計至60%、自製比率至60%」為此一時點之廢止事由，該得
20 廢止事由之內容及法律效果均屬明確，尚無原告不能立即知
21 悉該廢止事由及法律效果之情事。再者，檢視原告是否已達
22 「逐年提升新播及首播比率合計至60%、自製比率至6
23 0%」，既為原告下次申請換照之時，斯時原處分效力仍有效
24 存在，自無原告所稱「原處分已失效」或「無從依行政程
25 序法第123條規定廢止原處分之一部或全部」等情事，此一
26 得廢止事由及法律效果亦甚明確，並無違反明確性原則。

27 (五)系爭附款未違反平等原則、不當聯結禁止原則、合目的性原
28 則

29 1. 原告雖稱：其他頻道多有新播、首播比率、自製比率低於5
30 0%，甚至新播、首播比率僅有20%，卻未見被告對其他頻
31 道有要求新播、首播比率及自製比率均達50%以上等情。然

國內除購物頻道外，一般頻道各有屬性，各不同屬性之頻道，其節目類型及規劃差異甚大，其新播、首播或自製比率自無從任意相比。以系爭頻道而言，其過去之新播比率、首播比率及自製比率，當與國內其他同為播放財經新聞之「非凡新聞台」、「三立財經新聞台(i-NEWS)」等財經新聞頻道相較始有合理對照基礎，是被告按頻道屬性之事物不同性質，在具體個案視不同具體情節予以審究，而為合理之各別處理，自非法所不許。

2. 原告所稱被告是因原告拒絕承諾整併頻道減少頻道數目，才以要求新播及首播比率、自製比率，刻意增加原告人事成本之手段，以實際造成減少原告營運頻道之目的，違反不當聯結禁止原則一節，實為原告任意割裂曲解被告委員之發言，顯非事實。實則，被告委員始終聚焦於原告所屬頻道產製能力過低，自製率過低、重播率須下降等情事，被告就換照許可既為裁量處分，本即可依個案審究業者經營能力及良窳而為不予換發之決定，以落實換照監理之目的，實無須為系爭附款。又現行法規雖未明定特定屬性（如新聞或財經新聞）之頻道有關新播及首播比率、自製比率之下限，然系爭頻道過去之新播及首播比率、自製比率，與國內其他同為播放財經新聞之「非凡新聞台」、「三立財經新聞台(i-NEWS)」等財經新聞頻道相較，原告投入系爭頻道節目製播量能顯有不足，不利於我國視聽產業發展、公眾視聽權益及視聽多元化目標。被告以新執照期間內特定時點之原告新播及首播比率、自製比率作為得行使廢止權之廢止事由，並無違背原處分之目的，且與原處分追求衛星廣播電視健全發展、保障公眾視聽權益及維護視聽多元化之目的間，具有正當合理之關聯，且合於衛廣法立法目的，符合行政程序法第94條規定，要無違法可言。況且，節目供應事業不能以播送平臺之不同，而對平臺事業或該平臺上之收視聽眾為差別待遇，原告藉詞「有線電視潛規則」，即認MOD平臺上之財經新聞頻道可採更低劣之新播及首播比率、自製比率標準，此實將MOD

01 平臺及其收視戶以次等播送平臺、次等觀眾視之，要屬無
02 理。

03 (六)聲明：原告之訴駁回。

04 五、本件前提事實及爭點

05 如事實概要欄所載事實，為兩造所不爭執，並有系爭頻道原
06 衛廣執照影本(見原處分卷一第153頁)、系爭頻道換照申請
07 書(見原處分卷二第3至6頁)、系爭頻道未來6年營運計畫
08 摘要表(見原處分卷二第7至18頁)、申設換照諮詢會議第1
09 78次會議簽名單、換照審查評分表、會議紀錄、評分及審查
10 意見彙整表影本(見本院卷一第529至576頁)、被告112年7月
11 12日第1074次委員會議紀錄(見原處分卷一第128至130頁)、
12 被告112年7月26日第1076次委員會議紀錄(見原處分卷一第1
13 42至145頁)、原處分影本1份(見本院卷一第177至179頁)在
14 卷可證，堪信為真實。又兩造既以前詞爭執，經整理雙方之
15 陳述，本件爭點應為：

16 (一)原告得否以先位聲明提起撤銷訴訟，請求單獨撤銷系爭附款
17 及系爭記載內容？

18 (二)如前述爭點為否定，則原告以備位聲明請求本院撤銷原處
19 分，並判命被告應依原告之申請，作成無附款之換照許可處
20 分是否適法有據？

21 六、本院之判斷

22 (一)本件應適用法令及法理說明

23 1. 衛廣法第1條規定：「為促進衛星廣播電視健全發展，保障
24 公眾視聽權益，維護視聽多元化，開拓我國傳播事業之國際
25 空間，並加強區域文化交流，特制定本法。」第6條第1項規
26 定：「申請衛星廣播電視事業之經營，應填具申請書及營運
27 計畫，向主管機關提出申請，經審核許可，發給衛星廣播電
28 視事業執照，始得營運。」第11條第1項規定：「衛星廣播
29 電視事業及境外衛星廣播電視事業分公司之執照有效期間為
30 六年。」第12條規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播
31 電視事業之分公司或代理商，不得委託他人經營，或將其執

照出租、出借、轉讓或設定擔保予他人。」第17條第1項、第2項規定：「（第1項）主管機關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三年時，辦理評鑑。（第2項）前項評鑑結果不合格者，主管機關應令其限期改正；其無法改正者，主管機關應廢止其衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商許可，並註銷其執照。」第18條規定：「（第1項）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於執照期間屆滿前六個月，應填具申請書及換照之營運計畫向主管機關申請換照。（第2項）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運計畫外，並應審酌下列事項：一、營運執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形。二、違反本法之紀錄。三、播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄。四、對於訂戶紛爭之處理。五、財務狀況。六、其他足以影響營運之事項。（第3項）第一項之換照程序、審查項目、評分基準及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」考之衛廣法第12條立法理由已載明：「……二、按衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業乃屬特許事業，其發照對象均屬特定，故不得由他人代為經營，其執照亦不得由衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業任意處分。」是由上述法律規定及立法意旨可知，為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，人民如欲經營衛廣事業，必須向主管機關即被告提出申請，經被告審核許可，發給衛廣執照後，始得營運，且該執照有效期限為6年，衛廣事業於取得衛廣執照後，須依衛廣法第17條進行期中評鑑，合格者於執照有效期間屆滿前6個月，欲繼續經營者，應依衛廣法第18條第1項規定填具申請書及換照之營運計畫向被告申請換照，經被告依衛廣法第18條第2項規定審核許可換照後，始得繼續營運。觀之衛廣法第18條第2項規定，衛廣執照換照申請之審核，被告除應審查申請書及換照之營運計畫，並應審查該項各款所列事

01 項。是換照之申請，可謂是重新申請許可而取得新的衛廣執
02 照，且立法者於考量衛廣事業營運管理之特殊性後，已經明
03 確揭示衛廣事業為特許事業，故被告對於衛廣事業依衛廣法
04 所為營運許可及換照許可，乃給予提出申請之衛廣事業特別
05 利益，並非一般人民自由之回復，性質上應屬特許，被告對
06 於原告換照之申請自有裁量權限，其所為營運許可及換照許
07 可性質上應屬裁量處分，非謂只要衛廣業者提出申請，原則
08 上即應許可，更非謂只要提出申請，被告就一定要為許可決
09 定，是原告主張衛廣法對衛廣執照之核發採許可制一節，容
10 有誤會，並不可採。

- 11 2. 承上所述，被告許可衛廣執照之初次申請與續行換照申請，
12 性質上為裁量處分，且均為附6年期限之授益行政處分。惟
13 觀之衛廣法立法體例可知，衛廣法對於初次申請衛廣事業之
14 經營，以及屆期換照之申請，乃分別於不同章節規範（初次
15 申請係規定於第二章經營許可第6條至第11條，續行換照申
16 請則是規定於第三章營運管理第18條、第19條），且分別授
17 權被告訂定不同的審查規範（初次申請被告基於衛廣法第6
18 條第4項規定之授權，訂有「衛星廣播電視事業及境外衛星
19 廣播電視事業申設審查辦法」；續行換照申請被告依衛廣
20 法第18條第3項之授權訂有換照審查辦法），可見衛廣法關
21 於換發照之要件及程序另有明文規範，並非當然適用初次申
22 請許可執照之發照規定。申言之，衛廣法明文區分發照與換
23 照兩種不同管制措施，不同於擬初次或重新進入市場之衛廣
24 業者，已取得營運許可之衛廣業者在許可執照屆期前續行換
25 照申請時，至少已經中央主管機關審查認定符合衛廣法規定
26 之要件，且已有多年持續經營狀態，並已通過衛廣法第17條
27 所定期中評鑑，此際由於主管機關對申請人過往經營績效及
28 營運狀況已有相當程度之掌握與瞭解，法定管制目的是否在
29 換照後能繼續實現或獲得維繫，有較充分資料可供評估；且
30 自衛廣業者權益保障角度以觀，其在執照有效期間內業已依
31 營運計畫進度，投注資力及人力經營以取得營業利益與市場

01 地位，此等已設立且從事之營業利益與市場地位，當不能漠
02 視其財產權之保障，其經營已得績效之衛廣事業，應受到存
03 續保障，故換取新效期許可執照之申請案件，其管制措施自
04 不能與初次經營衛廣事業執照之申請案件相提併論，而應採
05 行較低密度之管制架構，被告准許換照與否，更須依法審酌
06 各法定事項而為合義務性之裁量（最高行政法院111年度上
07 字第108號判決意旨參照）。

- 08 3. 衛廣法第20條規定：「（第1項）主管機關為審議下列事
09 項，應召開衛星廣播電視事業申設、評鑑、換照諮詢會議，
10 提供諮詢意見：一、衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視
11 事業及他類頻道節目供應事業之申設、評鑑及換照。……。

12 （第2項）前項諮詢會議置委員九人至十一人，由下列人員
13 組成，其中任一性別代表不得少於三分之一：一、主管機關
14 代表二人。二、依頻道節目屬性分別遴聘公民團體代表三人
15 至四人。三、專家學者三人至四人。四、全國性衛星廣播電
16 視商業同業公會代表一人。（第3項）第一項諮詢會議之委
17 員由主管機關遴聘或遴派，任期二年，期滿得續聘或續派。

18 （第4項）衛星廣播電視事業申設、評鑑、換照諮詢會議委
19 員遴選方式及審議之規則，由主管機關定之。」考之其立法
20 意旨在於：「……二、為客觀、公正辦理申設、評鑑及換照
21 審查作業，爰參酌英國OFCOM下設內容諮詢委員會引進公民
22 團體意見之審查機制，於第一項明定主管機關應設置衛星廣
23 播電視事業申設、評鑑、換照諮詢會議。本條所稱『公民團
24 體』，係指具有公民資格（Citizenship）者所組成之非營
25 利組織、非政府組織（NGOs）、志願組織（Volunteer Orga
26 nizations）、公民部門等團體，已足以代表社會多元觀點
27 （但未包含公民協會，如全國性衛星廣播電視商業同業公
28 會）。……」準此，被告處理換照申請案，「應」召開申設
29 換照諮詢會議聽取意見，而申設換照諮詢會議之設置目的，
30 即在擴大公民參與，藉由專家學者、公民團體代表、全國性
31 衛星廣播電視商業同業公會代表之參與，提供社會多元觀點

01 及價值，協助被告適切行使換照許可之裁量權，強化被告決
02 策之正當性，避免被告恣意裁量，以提升外界對被告換照裁
03 量權行使之信賴，並落實衛廣法第1條所揭示之「促進衛星
04 廣播電視健全發展」、「保障公眾視聽權益」、「維護視聽
05 多元化」等立法目的。又申設換照諮詢會議依衛廣法第20條
06 所提供之諮詢意見，固然僅具有建議性質，對於被告委員會
07 議並無拘束力，但衛廣法既明文設置申設換照諮詢會議，以
08 避免被告恣意專斷，甚至明確要求被告於審查換照許可申請
09 案時，一定要召開申設換照諮詢會議聽取意見，則一旦被告
10 委員會議所為決議結果與申設換照諮詢會議意見有所出入，
11 乃至完全不採納申設換照諮詢會議之意見時，即有必要進一
12 步公開說明其決議結果與申設換照諮詢會議意見有所出入，
13 或是完全不採納申設換照諮詢會議意見之理由，以回應申設
14 換照諮詢會議多元意見之挑戰，並且被告更應作成詳實之會
15 議紀錄以供檢驗，始得謂符合正當法律程序。蓋若非如此理
16 解，無異使申設換照諮詢會議之設置及程序徒具形式，有悖
17 於衛廣法第20條之立法目的。

- 18 4. 行政程序法第93條規定：「(第1項)行政機關作成行政處分
19 有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或
20 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為
21 限，始得為之。(第2項)前項所稱之附款如下：一、期限。
22 二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保
23 留負擔之事後附加或變更。」第123條第2款及第3款規定：
24 「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由
25 原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……二、原處分機
26 關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益
27 人未履行該負擔者。……」第125條規定：「合法行政處分
28 經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失
29 其效力。但受益人未履行負擔致行政處分受廢止者，得溯及
30 既往失其效力。」可知，基於法治國家法律安定及信賴保護
31 原則之要求，合法之授益處分，原則上不能廢止，除非具有

行政程序法第123條所列之各款情事，而行政機關作成裁量行政處分本即有為附款之權限，被告對於許可衛廣事業換照與否，既享有裁量權，則其作成原處分為許可之裁量時，自許為附款，並無違反法律保留原則。又裁量處分之附款裁量是指在欠缺同意事由或為綢繆未來變化而認為有必要時，行政機關決定是否附加附款作成授益處分，以及決定採取何種附款，前者乃決定裁量，後者乃選擇裁量。另所謂「保留行政處分之廢止權」，係指行政機關作成行政處分時，附加保留於將來發生廢止事由時，得廢止該行政處分之權限，其作用不在於便利廢止之作成，而在於排除廢止時對處分相對人之財產損失之補償(行政程序法第126條第1項規定參照)。至所謂「負擔」，係指附加於授益處分之特定作為、不作為或忍受義務內容而言，亦即行政機關於作成授益處分之同時，另課予處分相對人法律所未明文的一定之作為、不作為或忍受等義務，受益人如未履行該負擔，行政機關得強制其履行，如仍不履行，行政機關得廢止該授益處分，並得溯及既往失其效力。附負擔之授益處分受益人不履行負擔，或附廢止權保留之授益處分發生廢止事由時，行政機關固均得廢止原授益處分，且均不生信賴補償之問題，但因受益人不履行負擔之廢止效力得溯及既往，廢止權保留之廢止效力則否，且受益人不履行負擔者，得對之依法實施強制執行，故課予受益人某種行為義務之附款，判斷其究屬負擔或廢止權保留時，宜限於該行為義務得依法強制執行，始有可能是負擔，而如行政機關業已表明係廢止權保留，承擔其不利時，自無解釋為負擔之餘地（最高行政法院110年度上字第461號判決意旨參照）。

(二)先位聲明部分

1. 依行政程序法第93條第1項規定，行政機關作成行政處分得否為附款，係依「裁量處分」或「羈束處分」為不同之規定。簡言之，裁量之授益處分，原則上得添加附款；羈束之授益處分，須有法律授權或為確保許可法定要件之履行，始

得為之。至於對行政處分附款的法律救濟，在羈束處分時，固得以撤銷訴訟請求撤銷違法之附款；惟對於裁量處分，於行政機關如知附款違法將為其他決定者，人民應提起課予義務訴訟，請求判決行政機關應作成無附款之相同處分或依法院之法律見解為新決定，不得以撤銷訴訟單獨請求撤銷附款，否則，無異剝奪行政機關之裁量權，強制其作成原來如無該附款即不須作成，或不欲作成之行政處分（最高行政法院108年度判字第294號判決、111年度上字第108號判決意旨參照）。

2. 經查，原告經營系爭頻道之衛星執照至112年8月2日屆期，原告乃於同年2月20日依衛廣法第18條第1項規定向被告申請換發衛廣執照。嗣經被告第1074次委員會議、第1076次委員會議決議，許可原告換發衛廣執照，但附加系爭附款，並於原處分載明系爭記載內容等情，為兩造所不爭執。惟如前所述，衛廣事業為特許事業，衛廣法上衛廣執照之營運許可及換照許可，乃給予提出申請之衛廣事業特別利益，並非一般人民自由之回復，性質上應屬特許，被告對於原告換照之申請本有裁量權限，是被告所為原處分，性質上屬裁量處分至為灼然，被告自即得添加附款。又觀之系爭附款內容，已經揭示原告如未依系爭附款內容履行，被告得廢止原處分之旨，且被告已經表明系爭附款性質為廢止權保留之附款，乃被告整體決策之一部分，若無系爭附款之存在，被告即無欲作成原處分等情，堪認被告乃係以原告未履行系爭附款內容作為保留行使廢止權之事由，系爭附款性質上確屬廢止權保留之附款，而與原處分具有密切不可分之關係，不具有獨立性，依前述說明，原告如對於系爭附款有所不服，本應提起課予義務訴訟方屬正確之訴訟類型，原告竟單獨對系爭附款提起撤銷訴訟，實屬擇用訴訟類型錯誤，欠缺權利保護必要。

3. 至於原告雖主張系爭記載內容亦為負擔之附款云云，然細繹系爭記載內容，僅係重申原告於營運期間須遵守法令、自律

01 規範，敦促原告應履行法定義務、其先前承諾履行之事項及
02 持續履行先前所受負擔，及提醒原告處理客服及觀眾申訴案
03 件應踐行事項、營運期間應避免節目共用等情，已難認系爭
04 記載內容有何規制效力。又系爭記載內容已經明確表明該記
05 載僅在揭示原處分作成後，未來被告進行期中評鑑及換照審
06 查時之重點審查項目，以供原告參考，俾利原告後續營運時
07 能特別加以注意執行，其內容不僅未表明原告如未履行系爭
08 記載內容，將一定會於期中評鑑或換照時受到何種不利益，
09 亦未表明被告得強制原告履行系爭記載內容，乃至得廢止原
10 處分，此與原告前一次就系爭頻道申請換照時，被告係於換
11 照許可處分中明確表示特定事項為「負擔」之附款，如未履
12 行，被告得廢止前換照許可處分之情況明顯不同，有被告11
13 0年7月17日通傳內容字第11000080250號函在卷可憑（見原
14 處分卷一第154至158頁），已難認被告有意以系爭記載內容
15 作為原處分之負擔附款。遑論被告已自承：系爭記載內容對
16 於原告權利義務、法律關係不生規制效力，並非行政處分，
17 亦非負擔、廢止權之保留等附款等語，益見被告已經明確表
18 示無欲以系爭記載內容作為原處分之負擔附款之意，自難認
19 系爭記載內容有何規制效力，而屬原處分之負擔附款。是原
20 告此部分主張，實對於系爭記載內容之內涵有所誤解，並不
21 可採，其對於非屬原處分附款之系爭記載內容提起撤銷訴
22 訟，亦於法有違。

- 23 4. 從而，原告以撤銷訴訟單獨請求撤銷系爭附款，為選擇訴訟
24 類型錯誤，欠缺權利保護必要；原告訴請單獨撤銷系爭記載
25 內容部分，因系爭記載內容則非原處分之附款，其訴亦於法
26 不符。是原告先位聲明請求撤銷系爭附款及系爭記載內容，
27 應予駁回。

28 (三)備位聲明部分

- 29 1. 如前所述，系爭記載內容並非負擔之附款，且衛廣事業之申
30 請換照，應依衛廣法第18條第1項規定填具申請書及換照之
31 營運計畫，於執照有效期間屆滿前6個月向被告申請換照。

又被告已依衛廣法第18條第3項規定之授權訂定換照審查辦法。換照審查辦法第5條第1項、第2項規定：「（第1項）衛星頻道節目供應事業（以下簡稱節目供應事業）申請換照者，應填妥申請書（附表一之三）、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載明下列事項：一、執照期間第四年至執照屆滿六個月前營運計畫執行報告：（一）頻道經營理念與節目或內容編排之執行情形。（二）內部控管機制與自律組織運作之執行情形。（三）財務狀況。（四）客服部門編制與意見處理之執行情形。（五）其他經主管機關指定之事項。二、未來六年營運計畫：（一）經營之頻道數目、頻道名稱及信號傳輸方式。（二）節目規畫。（三）傳播本國文化及本國自製節目之實施方案。（四）內部控管機制及節目編審制度。（五）收費基準及計算方式。（六）其他經主管機關指定之事項。（第2項）申請案件之頻道屬性為一般頻道者，前項營運計畫執行報告及營運計畫應分別依附表四之二、附表三所載之指定細項撰寫，並檢附營運計畫摘要表（附表二之二）、與申設或前次換照之營運計畫異同對照表、其他主管機關指定之文件及佐證資料。」被告並訂有附表一之三、附表二之二、附表三、附表四之二，其中附表二之二、附表三及附表四之二，均已將「節目自製及外購節目比例」、「新播及首播比例」列為換照審查事項（見原處分卷一第179至180頁、第193至194頁、第213至214頁），可見「節目自製及外購節目比例」、「新播及首播比例」等事項，乃被告依衛廣法第18條第3項授權所訂定之審查項目，被告對於此等事項之審查，不僅是將衛廣法第18條第2項所列換照時審查事項予以具體化、細緻化，亦係為促進衛星廣播電視健全發展，使衛廣事業所供應之節目能具有內容多樣性，俾實現衛廣法維護視聽多元化之立法目的。核上揭換照審查辦法及其附表之規定，與衛廣法立法意旨相符，未逾越母法之授權範圍，亦未牴觸母法規

01 定，被告自得適用上揭規定將「節目自製及外購節目比
02 例」、「新播及首播比例」列為審查項目以審查換照申請案
03 件，是原告主張被告無法說明作成系爭附款之法律依據為何
04 一節，容有誤會，並不可採。

- 05 2. 換照審查辦法第11條第1項、第2項、第4項規定：「（第1
06 項）節目供應事業及境外節目供應事業申請換照其頻道屬性
07 為一般頻道者，除有第八條或第九條情形應予駁回外，應依
08 下列審查項目及評分基準審查：一、執照期間第四年至執照
09 屆滿六個月前營運計畫執行報告，四十分：（一）頻道經營
10 理念與節目編排之執行情形。（二）內部控管機制與自律組
11 織運作之執行情形。（三）財務狀況。（四）客服部門編制
12 與意見處理之執行情形。（五）其他事項之執行情形。二、
13 未來六年營運計畫，六十分：（一）市場定位與頻道規畫。
14 （二）內部控管機制及內容編審制度。（三）財務規畫與收
15 費基準。（四）公司組織與人員訓練。（五）客服部門編制
16 與意見處理。（第2項）前項評分合計低於六十分者為不合
17 格，應不予許可。……（第4項）申請案件有違反本法第十
18 條第一項第三款、第四款、第十二條或第十九條前段規定之
19 情形者，應附具理由駁回其申請。」可知，被告對於衛廣事
20 業之換照審查，乃是以過去之經營情形為基礎，除檢視過往
21 營運計畫執行情形，並就未來營運發展進行預估而為決定，
22 換照審查辦法第11條並已採取總分制（滿分100分），於考
23 量過往營運情形、未來營運發展的權重後予以配分（即「執
24 照期間第四年至執照屆滿六個月前營運計畫執行報告」配分
25 40分，「未來六年營運計畫」配分60分），將抽象的准否決
26 定，細緻化為客觀分數之評比，被告須就換照審查辦法所列
27 因素綜合評分，並以獲致之總分為准駁換照申請之依據。除
28 非是有衛廣法所定不得換發執照情事（例如：衛廣法第10條
29 第1項、第12條、第19條），不論分數高低均應否准換照申
30 請，否則以60分為標準，低於60分者為不合格，應不予許可
31 換照申請，高於60分及格者，始得許可換照申請。

- 01 3. 被告為使上述換照審查之評分標準更加客觀明確，於審酌換
02 照審查辦法第11條第1項所列審查項目後，復訂定換照審查
03 評分表（格式見原處分卷四第7頁）進一步將各審查項目配
04 分細緻化如下：(1)申請書及換照之營運計畫（60分，即換照
05 審查辦法第11條第1項第2款「未來6年營運計畫」部分）：
06 ①市場定位與頻道規畫：25分；②內部控管機制及內容編審
07 制度：15分；③財務規畫與收費基準：10分；④公司組織與
08 人員訓練：5分；⑤客服部門編制與意見處理：5分。(2)營運
09 執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形（40分，即換照審
10 查辦法第11條第1項第1款「執照期間第四年至執照屆滿六個
11 月前營運計畫執行報告」部分）：①頻道經營理念與節目編
12 排之執行情形：8分；②內部控管機制與自律組織運作之執
13 行情形：20分；③財務狀況：4分；④客服部門編制與意見
14 處理之執行情形：4分；⑤其他事項之執行情形：4分。本院
15 審酌換照審查評分表乃被告本於法定職權就換照審查項目及
16 評分基準之細節性、技術性事項所訂之行政規則，俾使被告
17 於審查換照申請案件時，可以用更加客觀明確之標準作成判
18 斷，藉此提昇人民對於被告所為判斷之信賴，避免專斷或有
19 差別待遇，核無對人民權利之行使增加法律所無之限制，亦
20 未牴觸母法，被告自得以換照審查評分表所列審查項目及配
21 分就系爭頻道換照申請案件進行審查、評分，本院予以尊
22 重。
- 23 4. 如前所述，被告對於衛廣事業之換照審查，乃是以過去之經
24 營情形為基礎，除檢視過往營運計畫執行情形，並就未來營
25 運發展進行預估而為決定，且必須為合義務性裁量，此在被告
26 就換照許可為附加附款裁量時亦復如此。又行政機關行使
27 裁量權，不得有裁量濫用之情形，否則即屬違法（行政訴訟
28 法第4條第2項規定參照）。所謂裁量濫用，係指行政裁量權
29 之行使，發生牴觸法律授權目的、漏未審酌應加斟酌之觀點、
30 摻雜與事件無關之因素、動機或違反一般之法律原則等情事，
31 因其屬權力行使之失誤或濫用，則構成違法。而行政

01 機關是否有裁量濫用之情形，仍以存在行政機關作成裁量結
02 論之理由時，法院始有可能進一步審查，倘若行政機關作成
03 裁量僅有結論而無理由，行政法院根本無從審查其裁量有無
04 恣意違法情事，舉輕以明重，此際自應認行政機關之裁量係
05 屬恣意濫用而違法。經查：

06 (1)依附表二之二、附表三及附表四之二之記載，「節目自製
07 及外購節目比例」、「新播及首播比例」分別列為「頻道
08 定位與內容規畫」、「頻道經營理念與節目/內容編排之
09 執行情形」項下換照審查事項之一（見原處分卷一第179
10 至180頁、第193至194頁、第213至214頁），對照換照審
11 查評分表之配分可知，「頻道定位與內容規畫」、「頻道
12 經營理念與節目/內容編排之執行情形」之審查項目配分
13 合計最多僅33分，故縱使「頻道定位與內容規畫」、「頻
14 道經營理念與節目/內容編排之執行情形」全部僅考量
15 「節目自製及外購節目比例」、「新播及首播比例」此等
16 審查事項，並且認為「節目自製及外購節目比例」、「新
17 播及首播比例」極度低落以致完全未能取得此部分之配
18 分，亦未必能導致不合格（未達60分）之結果。然系爭附
19 款僅以單一之「節目新播及首播比率、自製比率」因素作
20 為行使廢止權之條件，實際上無異放大「頻道定位與內容
21 規畫」、「頻道經營理念與節目/內容編排之執行情形」
22 等審查項目之配分佔比，形同只要「節目新播及首播比
23 率、自製比率」此單一審查項目未達被告要求，即可無庸
24 考量換照審查辦法第11條、換照審查評分表所列其他審查
25 項目之表現，以及原告之存續保障，亦無庸考量其他干預
26 較小之手段，逕行廢止原處分，令原告無法繼續經營系爭
27 頻道，此已有漏未審酌應加斟酌之觀點，及違反比例原則
28 之情事。

29 (2)衛廣事業之換照審查，既然是以過去之經營情形為基礎，
30 除檢視過往營運計畫執行情形，並就未來營運發展進行預
31 估而為決定，則「節目新播及首播比率、自製比率」之高

01 低及是否適當，即不能與衛廣業者之營運情況割裂觀察。
02 申言之，節目新播及首播比率、自製比率涉及衛廣業者對
03 於營運資源之分配，節目新播及首播比率、自製比率越高
04 即意謂衛廣業者必須支出更高的成本，且可能壓低衛廣業
05 者之獲利而影響其營運。因此，如何之節目新播及首播比
06 率、自製比率始能謂適當，猶須與衛廣業者整體營運情況
07 一併評估，不能無視衛廣業者營運規模、營運情形即一味
08 要求衛廣業者提高節目新播及首播比率、自製比率，否則
09 將可能妨害衛廣業者之營運，對其存續造成危害。又觀之
10 卷附原告申請換照資料（見原處分卷一第101頁），原告
11 向被告申請換照時，於評估其營運狀況後，係規劃於112
12 年、113年分別達到節目新播及首播比率47%、自製比率3
13 9%。而此等規劃經換照諮詢委員會審議後，給與原告之
14 評分均超過60分，且出席之7位委員一致認為應准許原告
15 換照，並無任何須附加附款之意見。而7位委員中，僅有1
16 位委員（委員D）認為「宜適度提升本國自製節目比
17 率」，1位委員（委員G）提及「系爭頻道節目多為外購，
18 若非考慮是在MOD平臺上架，實在達不到新聞台標準」，
19 其餘5位委員對於原告所規劃未來兩年系爭頻道節目新播
20 及首播比率、自製比率並未有何指摘等情，有申設換照諮
21 詢會議委員所填寫之換照審查評分表、評分及審查意見彙
22 整表各1份在卷可據（見原處分卷三第5至45頁、第49至50
23 頁），可見申設換照諮詢會議多數委員並不認為原告對於
24 系爭頻道節目新播及首播比率、自製比率之規劃有何不妥
25 之處，亦不認為於作成換照許可處分時須附加附款。

26 (3)被告於召開1074次委員會議時，多數與會委員曾關切系爭
27 頻道節目新播及首播比率、自製比率，並曾以書面詢問是
28 否可能增加系爭頻道新播及首播比率，而原告除以書面回
29 復未來系爭頻道節目新播及首播比率可達51%，原告總經
30 理亦於會中表示預計112年11月底節目自製比率可以達到5
31 3%至60%。嗣被告1074次委員會議決議就系爭頻道換照

案續行審議，並於會後函請原告就系爭頻道未來兩年規劃之新播及首播比率、自製比率具體說明補正：如被告許可換照，考量收視眾權益，原告預計提升未來2年之新播及首播比率、自製比率為何？原告函復被告預計未來2年系爭頻道節目之新播及首播比率、自製比率均可達50%以上，被告隨即召開1076次委員會議決議許可原告換照，但為系爭附款等情，有被告112年6月29日通傳內容決字第11248016590號函暨所檢附之系爭頻道換照案到會陳述議題、原告回復書面資料、被告行政訪談紀錄、被告第1074次委員會議紀錄、被告112年7月18日通傳內容決字第11248018710號函暨所檢附之補正事項、原告所提供之補正資料、被告第1076次委員會議會議紀錄各1份在卷可據（見原處分卷一第101至107頁、第110至145頁），可見系爭頻道換照申請案經被告委員會議審查後，認為須提高系爭頻道節目新播及首播比率、自製比率，且經原告考量其自身營運狀況後，僅表示願意將未來2年系爭頻道節目之新播及首播比率、自製比率均提高至50%以上。則自前述被告審議系爭頻道換照申請案之脈絡觀察，被告顯然未完全採納申設換照諮詢會議之意見，則被告如欲為系爭附款，自應附具理由說明何以其未完全採納申設換照諮詢會議之意見，而仍要求原告提高系爭頻道節目新播及首播比率、自製比率？以及在原告僅表示願意將未來2年系爭頻道節目之新播及首播比率、自製比率均提高至50%以上的情況下，又是參考何種因素，基於何種考量，以方何種方式評估，而得以裁量得出系爭頻道節目之新播及首播比率、自製比率須提高至60%，始為妥適之結論？又何以認為必須採取廢止權保留之手段而對原告為管制，並僅以是否達到節目新播及首播比率、自製比率之單一因素作為行使廢止權事由？惟細繹被告第1076次委員會議會議紀錄之記載（見原處分卷一第143頁），該次委員會議僅有決定作成原處分並附加系爭附款之結論，全未見被告委員會議就上

述事項有何討論，亦未見如何作成系爭附款決定之理由，
形同被告行使附款裁量僅有結論而無理由，依前述說明，
自亦足認被告就系爭附款之裁量權行使係屬恣意濫用而違
法。

5. 被告雖抗辯稱換照處分屬裁量處分，其享有判斷餘地，得審
酌具體個案情況選擇作成不同法律效果云云，惟行政法學理
上雖有判斷餘地與裁量之區分，但就裁量而言，行政法院本
來即可就裁量適法性予以審查，且與判斷餘地不同，並無降
低審查密度問題，更與被告是否為獨立機關無關。本件兩造
間並非對被告就原告評核合格准予換照之判斷有所爭執，而
是對於被告為系爭附款之附款裁量合法性有所爭執，此既屬
裁量範疇，要與判斷餘地無涉，本院自得審查被告附款裁量
權行使之合法性。又被告雖於本院審理時追補諸多其作成系
爭附款之理由，然並無證據顯示此等理由即為經被告委員會
議審議後所持理由，實難執為有利被告之認定。遑論依前述
說明，節目新播及首播比率、自製比率之高低及是否適當，
實與衛廣業者之營運規模、營運情況息息相關，不同的衛廣
業者因營運規模、營運狀況不同，所能承擔的節目新播及首
播比率、自製比率即有不同。本件被告固舉其他財經新聞頻
道節目新播及首播比率、自製比率為例，以及原告於系爭頻
道換照審查過程中之陳述以說明其為系爭附款係屬合法，然
被告已自承現行法令並未規定最低節目新播及首播比率、自
製比率，則被告所舉其他財經新聞頻道營運規模、營運狀況
是否與原告相同，而可以將彼等節目新播及首播比率、自製
比率作為對照標準，未見被告有何具體說明，已難遽信。況
且，本件原告最終僅表示願意將未來2年系爭頻道節目之新
播及首播比率、自製比率均提高至50%以上，非如被告所稱
已對於系爭附款內容為承諾，其所為附款裁量所認定之基礎
事實已有錯誤，且被告何以要求原告必須將系爭頻道節目之
新播及首播比率、自製比率均提高至60%？又是如何決定出
60%此一數字？凡此，均未見被告有何理由說明，仍難認被

告已具體說明系爭附款之裁量理由，是被告此部分抗辯，實屬推諉之詞，並不可採。

(四)結論

綜上所述，原告訴請撤銷原處分系爭附款、系爭記載內容之先位聲明，於法不符，自應駁回。原告備位聲明訴請撤銷原處分部分，因被告以附加系爭附款作成准予換照之決定，有裁量濫用之瑕疵，於法有違，且系爭附款與原處分不具獨立性，為有理由，應予准許。至原告訴請判命被告應依其申請，作成無附款之許可換照之行政處分部分，仍待被告依本判決之法律見解，重由委員會議行使充分完整之審議權後，另行作成適法決定。爰依行政訴訟法第200條第4款規定，命被告依本判決之法律見解對原告作成決定，原告逾此部分之請求，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張舉證，經核於判決結果不生影響，爰不一一論駁，併此說明。

八、據上論結，本件原告之訴為一部無理由、一部有理由，依行政訴訟法第200條第4款、第104條，民事訴訟法第79條，判決如主文。

中 華 民 國 114 年 4 月 2 日

審判長法官 楊得君

法官 高維駿

法官 彭康凡

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 114 年 4 月 2 日
書記官 李虹儒

原處分說明五內容

五、另有以下總評意見應確實辦理，其執行情形並列為下次評鑑及換照之重點審查項目：

- (一)旨揭頻道製播特定類型節目（新聞，含談話性節目），應注意事實查證、公平原則、編業分離、政媒分離、涉己事件報導，如有變更請函報本會備查，並請將前開事項及編輯室公約納入相關教育訓練題材。
- (二)請持續確實區分客服及觀眾申訴案件，並將申訴案件之處理經過，公布於官網。涉及新聞及新聞性節目之客服及申訴，請持續依衛廣法第22條提部自律規範機制討論，並將其列為公開資訊。
- (三)執照效期間因違反勞動相關法令遭勞動主管機關裁處1件，請確實依勞動法令辦理，以保障勞動權益。
- (四)請依承諾就旨揭頻道於許可換照之執照效期始日起半年設立專屬之部自律規範機制，並應有符合頻道屬性之財經專業之專家學者、規範節目廣告區隔及置入性行銷領域之傳播專家學者擔任外部委員，於成立後併經修正之製播規範（包含房地產新聞內容規範與房地產節目內容規範、涉己規範；建議涉己範圍包含貴公司、貴公司關係企業、負責人、主要股東、所屬員工及節目主持人）依衛廣法第22條函報本會，將相關自律規範及該機制運作之會議紀錄公布於官網，以致力公共問責。
- (五)旨揭頻道製播特定類型節目（財經新聞/財經股市），節目製播應遵循金管會「製播證券期貨投資交易分析或評論節目注意事項」或衛星公會「電視事業製播證券期貨投資交易分析或評論節目自律規範」。
- (六)請貴公司注意旨揭頻道與所屬「寰宇新聞台」、「寰宇新聞台灣台」之區隔，避免節目共用，並逐步降低共用情形。

(七)請貴公司持續履行本會110年7月14日通傳容字第11000080250號函所附負擔，旨揭頻道專屬人力於112年底前提升至40人，並請持續投資規劃新聞人力、設備、節目及內容。