

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第779號

114年7月17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 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

訴訟代理人 陳 寧

余仁傑

魏啓翔律師

上列當事人間衛廣法事件，原告不服被告中華民國113年5月10日通傳內容字第11300106680號函，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分撤銷。

被告應依原告民國一一三年三月二十二日申請及同年四月二十六日線上補正，作成無附款之許可變更董事長之行政處分。

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、被告代表人原為陳耀祥，嗣於訴訟進行中迭次變更代表人為翁柏宗、陳崇樹，並經變更後代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第117-118、145-146頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：緣原告取得被告所核發寰宇新聞台灣台、寰宇新聞台、寰宇財經台、亞洲旅遊台、亞洲衛視綜合台、寰宇HD綜合台、美食星球頻道及梅迪奇藝術頻道等8頻道之衛星廣播電視事業執照。原告於民國113年2月19日召開113年度第2

01 次董事會，決議推選黃東烈為董事長後，原告以113年3月6
02 日（被告收文日）營運計畫變更申請書，向被告申請董事長
03 變更。經被告113年5月1日第1117次委員會議決議，依衛星
04 廣播電視法（下稱衛廣法）第15條及行政程序法第93條第2
05 項第4款規定，作成113年5月10日通傳內容字第11300106680
06 號函（下稱原處分），許可原告所申請董事長，並於原處分
07 說明四附加附款謂：「貴公司（按即原告，下同）應於本屆
08 董事會任期內每年股東常會開會前15日內提供股東名簿予本
09 會（按即被告，下同），並向本會說明貴公司股份之實質受
10 益人。」（下稱系爭附款）且於原處分明載原告如未履行上
11 開附款、或有具體事證顯示原告上層股東涉有代持或借名情
12 事，被告得依職權廢止原處分。原告不服，提起行政訴訟。

13 三、原告主張：

14 （一）衛廣法及所授權訂定之相關管理辦法，並未有任何明文規定
15 衛星廣播事業「應」於每年股東常會開會前15日內提供股東
16 名簿予被告，更未有隻字片語之明文要求衛星廣播事業有說
17 明股份實質受益人之義務，法既無明文課予衛星廣播電視事
18 業前揭義務，系爭附款顯然已違反法律保留原則之要求。

19 （二）系爭附款所謂「實質受益人」如何認定、範圍為何？所謂
20 「涉有代持或借名情事」認定之標準為何？均未見被告有隻
21 字片語之說明，就此恣意空泛、漫無限制之要求，原告實難
22 知曉應如何配合，亦不能明白應配合之理由為何，故系爭附
23 款違反明確性原則之要求。此外，系爭附款就實質受益人之
24 認定既毫無界線、就涉有代持或借名情事亦未區分情節之輕
25 重，果爾，倘被告恣意認定原告有絲毫之違反，被告均得廢
26 止原處分，顯然違反比例原則之要求。

27 （三）縱認被告依衛廣法第15條之規定，對原告申請變更董事長固
28 有審查權限，但其目的仍不應逸脫衛廣法第1條規範之意
29 旨，原處分就其附加系爭附款之理由全無說明，原告實不能
30 知曉原告申請董事長變更何以須受系爭附款之規制？被告附
31 加系爭附款，與原處分准許原告變更董事長，究竟有何正當

01 合理之關聯？就此可知，系爭附款已然違反不當聯結禁止原
02 則之要求。系爭附款之內容既非原告依法所應負擔之義務，
03 則被告恣意附加系爭附款，又不能具體說明其理由，亦有違
04 反行政程序法第10條規定之要求，亦有裁量逾越、裁量濫用
05 之違法。

06 (四)並聲明：

07 1.先位聲明：原處分說明四所為之附款撤銷。

08 2.備位聲明：(1)原處分撤銷。(2)被告應依原告113年3月22日申
09 請及同年4月26日線上補正，作成無附款之許可變更董事長
10 之行政處分。

11 四、被告則以：

12 (一)原處分所附加之系爭附款，其性質已於原處分內載明為「保
13 留廢止權」之附款，且明文記載系爭附款係以行政程序法第
14 93條第2項第4款為依據。如無系爭附款之存在，被告並無欲
15 作成行政處分（主許可處分）之意，本件並不許原告單獨訴
16 請撤銷系爭附款，否則無異剝奪被告之裁量權，強制被告作
17 成原來若無系爭附款即不欲作成之行政處分。

18 (二)被告依衛廣法第6條第4項規定訂定之衛星廣播電視事業及境
19 外衛星廣播電視事業申設審查辦法（下稱審查辦法），其中
20 關於股份有限公司法人組織性質之衛星頻道節目供應事業
21 （下稱衛廣事業），其董事長（代表人、公司負責人）乃衛
22 廣事業申請書、營運計畫及衛廣執照之事項，若有變更，衛
23 廣事業即應依前開衛廣法第15、16條規定向主管機關申請許
24 可。主管機關於審查該變更申請時，除就法定事項【如衛廣
25 法第10條第1項各款情形，或依本條第3項規定訂定之「衛星
26 廣播電視事業負責人監督管理辦法」（下稱衛廣事業負責人
27 監管辦法）】逐一審查外，並就具體個案情況，審酌「促進
28 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」及「加強
30 區域文化交流」（衛廣法第1條立法目的）而得選擇作成不
31 同法律效果，尚非一經衛廣事業申請，主管機關即負有作成

01 許可處分之義務。準此，主管機關依此所為處分有裁量權，
02 屬裁量處分之性質甚明。被告本件就原告申請變更董事長事
03 件之准駁與否，既有裁量權，則被告作成原處分為許可之裁
04 量時，自許為附款。

05 (三)關於衛廣事業董事長變更之申請，即是申請書及營運計畫、
06 衛廣執照內容變更之申請；被告就該申請所為之准駁，亦是
07 對於衛廣事業有關申請書及營運計畫、衛廣執照變更整體審
08 酌後之准駁。股東名冊、股權結構圖既屬營運計畫事項之
09 一，則原處分於附款內所提及之股東名簿（名冊）顯與原處
10 分對營運計畫之核准內容直接相關，顯具有正當合理之關
11 聯。原處分附加有關原告應於本屆董事任期內每年股東常會
12 開會前15日內提供股東名簿予被告等節，姑不論股東名簿
13 （名冊）本為營運計畫所定之事項，且此既屬被告為追蹤查
14 察營運計畫內容有關經許可之董事長於本屆董事任期內股東
15 持股情形，用以判斷本件許可之合適性，與原處分之主許可
16 處分密切相關且有必要，自無原告指摘之違反不當聯結禁止
17 原則而有裁量逾越、濫用之違法。

18 (四)按現時一般社會普遍通念，系爭附款所稱之「實質受益
19 人」，乃指最終所有權或控制權之最終自然人，或由他人代
20 理交易（若有）之自然人本人。又，系爭附款所稱之「代持
21 或借名情事」，則指股份乃股東自己之財產並自行持有、管
22 理、使用及處分，而非代他人持有或將他人財產以自己之名
23 義登記。此等概念既為一般人可得瞭解且可預見，且得由事
24 後加以審查或確認。於本件董事長變更申請事件，原告亦自
25 陳係因被告113年2月6日新聞稿得知被告就原告先前申請董
26 事、監察人變更一案，僅許可原告其他董事、監察人之變
27 更，但駁回范瑞穎擔任原告董事及總經理之變更申請，故原
28 告於113年2月19日召集董事會，推選黃東烈為董事長，而提
29 出本件申請，可知本件申請案可謂是延續前案處分（即被告
30 113年2月29日通傳內容字第11100255090號函，下同）而
31 來。被告於前案處分審理期間，亦請原告派員到會進行行政

訪談，其間被告委員會議委員業以先前被告處理鏡電視到會說明、鏡電視股東會錄音檔等另案內容亦有提及茂德建設董事長和東森集團大股東張高祥、甲山林董事長祝文字似有股票代持之疑慮情事，詢問原告到會代表，原告到會代表或為否認，或未正面回答，為求審慎，被告已於前案處分內附加與本件原處分內容相同之附款。此後，被告於113年5月6日以通傳內容決字第11348009420號函，請原告應依前案處分之附款辦理函報事項，原告亦已於113年5月24日以亞衛字第20240524001號函，提供股權結構圖並均有揭露至自然人，表示其符合被告前案處分之要求等語，被告再於113年7月2日以通傳內容決字第11300188680號函，請原告持續落實前案處分附款及行政指導事項。從而，自前案處分之事實脈絡與事件經過，以及原告對前案處分未爭訟而是按前案附款內容辦理函報等節，可知原告對原處分之相同附款內容顯可理解及預見，殊無原告本件指摘之不明確、難知曉應如何配合或不能明白應配合之理由為何可言。

(五)並聲明：原告之訴駁回。

五、上述事實概要欄所述的事實，為兩造所不爭執，並有原告取得被告核發之衛星廣播電視事業執照8張（原處分卷第26-33頁）、原告113年2月19日113年度第2次董事會議事錄（原處分卷第23-25頁）、被告113年5月1日第1117次委員會議紀錄（本院卷第31-32頁）、原處分（本院卷第29-30頁）在卷可稽，足以認定為真正。

六、本院判斷如下：

(一)按衛廣法第6條第1項規定：「衛星廣播電視事業之經營，應填具申請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經審查許可，發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。」第7條第1項第3款規定：「申請經營直播衛星廣播電視服務事業，其營運計畫應載明下列事項：三、財務結構及人事組織。」第10條第3項規定：「衛星廣播電視事業董事、監察人等負責人之資格條件及其他管理事項之辦法，由主管機關定之。」第

01 15條第1項規定：「申請書及營運計畫內容於許可後有變更
02 時，衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或
03 代理商，應向主管機關為變更之申請。但第7條第1項第3款
04 內容有變更者，不在此限。」依據衛廣法第10條第3項授權
05 訂定之衛廣事業負責人監管辦法第2條規定：「衛星廣播電
06 視事業負責人，係指董事、監察人、總經理、執行長或與其
07 職務相當之人。」第3條規定：「有下列情事之一者，不得
08 充任負責人，其已充任者，當然解任：一、有衛星廣播電視
09 法第10條第1項第2款情事之一者。二、曾任負責人，因執行
10 其職務致使事業遭吊銷執照者。三、曾犯貪污罪，受刑之宣
11 告確定，尚未執行完畢，或執行完畢緩刑期滿或赦免後尚未
12 逾五年。四、於國內無住居所者。五、有其他重大情事不適
13 任負責人者。」

14 (二)綜合上述法規可知，為促進衛星廣播電視健全發展，保障公
15 眾視聽權益，人民如欲經營衛廣事業，必須向主管機關即被
16 告提出申請，經被告審核許可，發給衛廣執照後，始得營
17 運，性質上應屬特許，向被告初次申請許可衛廣執照時，應
18 提出申請書及營運計畫，衛廣事業之營運計畫中也應載明財
19 務結構及人事組織，當申請書及營運計畫內容於許可後有變
20 更時，應向被告為變更之申請，但是依據衛廣法第15條第1
21 項但書規定的文義，營運計畫中關於衛廣事業人事組織內容
22 如有所變更時（按即第7條第1項第3款之規定），不需要依
23 據衛廣法第15條第1項本文的規定，向被告為變更之申請。
24 也就是說，當衛廣事業營運計畫中屬於人事組織一環的負責
25 人有所變更時，毋庸依據衛廣法第15條第1項本文的規定，
26 向被告為變更之申請。衛廣法法文如此規範的理由，並不是
27 因為衛廣事業有關負責人的重要人事組織變更無足輕重而不
28 需要由被告管制，反而是藉由衛廣法第10條第3項授權，另
29 外訂定衛廣事業負責人監管辦法，由被告以此取得管制衛廣
30 事業負責人（指董事、監察人、總經理、執行長或與其職務
31 相當之人）的權限。而且，本於公司基本治理架構即全體股

東之利益的精神，依據所有權與經營權分離原則，傳統上惟有股東才是公司的所有權人，其所蘊含的最根本法律策略乃董事的任命權，股東保有選任與罷免董事的權利，再由董事組成之董事會此一小型團體推選董事長代表公司。所以衛廣事業負責人監管辦法第3條採取負面表列的規範模式，除非該當該條各款所示之情形，衛廣事業的董事（包含董事長）即當然解任外，被告不得依據衛廣法第15條第1項本文，以營運計畫中負責人名義變更為由，以該規定審查衛廣事業之人事組織。

（三）依行政程序法第94條「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」之規定，行政處分之附款必須具合目的性，且不得有不正當之聯結，若阻礙或妨害其依據之法規目的一部或全部之實現或造成其實現重大困難者，行政機關所為附款之裁量權行使，即有逾越權限及濫用之情形（行政訴訟法第201條參照）。再按對於羈束處分之附款，固得單獨以該附款為程序標的，提起撤銷訴訟救濟，但於裁量處分，因行政機關如知悉行政處分之附款違法將為其他決定者，人民應提起課予義務訴訟，請求判決命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，不得以單獨請求撤銷該附款，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。

（四）董事依據衛廣事業負責人監管辦法第2條之規定屬衛星廣播電視事業負責人，已如上述。經查，依據原告章程第12條規定略以，設董事3至7人，由股東會就有行為能力之人中選任之。第13條則規定略以董事會由董事組織之，由3分之2以上董事之出席及出席董事過半數之同意，互推董事長1人對外代表公司（本院卷第266頁）可知，原告為衛廣事業，其董事長具有董事之身分，為衛廣事業負責人監管辦法的適用對象無疑。原告於113年2月19日召開113年度第2次董事會改選董事長，經董事林輝煌、黃東烈、陳建甫、祝藝共同推選黃

01 東烈董事為董事長，有董事會議事錄在卷可稽（本院卷第27
02 1-272頁），足證原告董事會選任黃東烈為董事長，符合公
03 司章程規定，只要黃東烈不具有衛廣事業負責人監管辦法第
04 3條規定當然解任之情形時，其擔任原告董事長即屬合法有
05 效，即使依據現今實務，衛廣事業如原告會將董事長改選一
06 事向被告申請核准，本院認為被告就此所為之決定，其性質
07 應類似於「核備」，原告的申請只是促請被告依據衛廣事業
08 負責人監管辦法第3條之規定，審酌新任董事長黃東烈是否
09 具有該條所列各款情形而應當然解任。原處分以原告改選董
10 事長涉及營運計畫內容變更為由，認為應依衛廣法第15條第
11 1項規定提出申請由被告為準駁，明顯違反衛廣法第15條第1
12 項但書的規定而違法。次查，原告董事長係衛廣事業負責
13 人，若有衛廣事業負責人監管辦法第3條規定的5款情事之
14 一，即不得充任負責人，已充任者，當然解任。如本院上
15 述，原告向被告陳報改選董事長為黃東烈，其性質僅為促請
16 被告核備是否合於衛廣事業負責人監管辦法第3條規定，據
17 被告自陳，原告董事會選任黃東烈為董事長，形式上並無不
18 合於公司法之情事等語（本院卷第281頁），被告迄至本案
19 言詞辯論終結，亦無提出任何證據證明黃東烈有任何符合衛
20 廣事業負責人監管辦法第3條規定，應予當然解任之情事，
21 原處分卻附加系爭附款「原告應於本屆董事會任期內每年股
22 東常會開會前15日內提供股東名簿予被告，並向被告說明原
23 告股份之實質受益人。」實難認定系爭附款與被告本應依據
24 衛廣事業負責人監管辦法第3條管制原告負責人有何正當合
25 理的關聯性。況且據被告自陳，系爭附款之緣由乃延續原告
26 董事會前曾選任訴外人范瑞穎擔任董事長，因范瑞穎係禾豐
27 傳媒投資股份有限公司指派之代表人，又身兼東森電視事業
28 股份有限公司之負責人（董事）及中嘉數位股份有限公司之
29 負責人（董事），如許可范瑞穎擔任原告董事及董事長，將
30 可參與東森電視事業股份有限公司所屬7個衛廣頻道、超級
31 傳播股份有限公司所屬1個衛廣頻道、原告所屬8個衛廣頻

道，以及國內12個有線廣播電視系統經營者之營運決定，對我國逾3分之1以上之境內衛廣新聞頻道及財經新聞頻道之營運具一定影響力。考量此類經營型態對產業整體發展之不利影響，遂依衛廣法第15條第3項及同法第10條第1項第3款規定駁回范瑞穎擔任原告董事及董事長之申請等節，亦有被告113年2月29日通傳內容字第11100255090號函在卷可稽（原處分卷第81-84頁），被告認為原告董事會選任黃東烈擔任董事長仍有上層股東涉及股票代持之疑慮，故於原處分添加系爭附款。惟本院承上所述，如原告董事會選任黃東烈擔任董事長，涉及被告所一再陳稱之上層股東有股票代持之疑慮，被告則應考量此疑慮是否已構成衛廣事業負責人監管辦法第3條規定的5款情事之一（例如第5款所規定「有其他重大情事不適任負責人者」）而應當然解任，被告仍然可以也應當循此合法監管原告的負責人，被告卻以原告營運計畫記載事項變更，依據衛廣法第15條第1項為原處分，而以系爭附款監管原告董事長之選任，益證系爭附款與原處分的目的不具有正當合理的關聯性。

（五）對於原告向被告申請董事長之變更，被告有權依據衛廣事業負責人監管辦法第3條之規定審酌是否有應當然解任之情事，從而原告就此所為之決定應為裁量處分。據此，被告顯然欲以原處分對於原告董事會選任之董事長為管制，雖然違法適用衛廣法第15條，但仍無礙原處分為裁量處分之性質，原處分既為裁量處分，則對於裁量處分，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。原告先位聲明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。而系爭附款與原處分的目的不具有正當合理的關聯性，業據本院論述如上，被告於言詞辯論時自承「本件僅有借名

或代持之疑慮」等語（本院卷第281頁），既然被告尚查無確實證據證明其所主張之疑慮為實，則原告備位聲明訴請判令被告應依其申請及補正，作成無附款之許可變更董事長為黃東烈之行政處分，為有理由，應予准許。

七、綜上所述，原告訴請撤銷原處分系爭附款之先位聲明，於法不符，自應駁回。原告備位聲明訴請被告應照原告之申請及補正，作成無系爭附款之原處分，因被告以附加系爭附款作成准予變更原告董事長之決定，不具有正當合理關聯性，於法有違，原告備位聲明應予准許。本院仍強調，此無礙被告嗣後調查原告新任負責人有無系爭附款所載之情事，並依據衛廣事業負責人監管辦法第3條之規定審酌是否有當然解任之情事。

八、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。

九、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104條，民事訴訟法第79條，判決如主文。

中 華 民 國 114 年 8 月 7 日

審判長法 官 楊得君

法 官 李明益

法 官 高維駿

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 8 月 7 日

書記官 李怡慧