

01 臺北高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第二庭

03 113年度簡上字第26號

04 上訴人 國家通訊傳播委員會

05 代表人 翁柏宗

06 訴訟代理人 陳忠儀律師

07 陳家祥律師

08 被上訴人 中天電視股份有限公司

09 代表人 梁天俠

10 訴訟代理人 李建慶律師

11 陳少璿律師

12 上列當事人間衛星廣播電視法事件，上訴人對於中華民國113年1
13 月22日本院地方行政訴訟庭112年度簡更一字第19號判決，提起
14 上訴，本院判決如下：

15 主 文

16 上訴駁回。

17 上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

18 理 由

19 一、本件上訴人提起上訴後，上訴人之代表人由陳耀祥變更為翁
20 柏宗，茲據變更後之代表人具狀聲明承受訴訟(見本院卷第1
21 13)，核無不合，應予准許。

22 二、被上訴人經營之「中天新聞台」於民國109年2月21日晚間9
23 時37分許，在其製播之「新聞深喉嚨」節目中，播送標題為
24 「“浙江台商”父親來電深喉嚨獨家訪問中」之相關內容
25 (下稱系爭節目)，主要內容如下：(一)連線過程中由call i
26 n民眾表達對防疫之意見，經由自稱浙江台商父親者談論其
27 子由陸返臺後之相關醫療資訊，call in民眾提及就診醫院

01 名稱及特定縣市。(二)call in民眾：「他現在在○○的○
02 ○醫院在隔離」，主持人「我們這個醫院名稱不要講。」；
03 call in民眾：「全家都去檢查了，包括外婆也去檢查，檢
04 查完了……常態是在○○(醫院名)，我跟太太跟小兒子在○
05 ○檢查(醫院名)。……不要說全家，全○○市人都會糟糕
06 了，他很多地方都去過」。(三)螢幕下方標註：浙江台商父
07 親江先生(約晚間9時38分20秒)。上訴人審認系爭節目任由
08 未確認身分之民眾揭露就診醫院名稱、地點等未經查證之資
09 訊，以不完整偏頗訊息誤導民眾認知及判斷，致影響疫情控
10 管，有妨害公共秩序或善良風俗之情事，違反衛星廣播電視
11 法(下稱衛廣法)第27條第3項第3款規定，而依同法第53條第
12 2款規定，以109年10月21日通傳內容字第10900119890號裁
13 處書(下稱原處分)裁處被上訴人罰鍰新臺幣(下同)40萬元。
14 被上訴人不服，提起行政爭訟，經臺灣臺北地方法院(下稱
15 臺北地院)以110年度簡字第5號行政訴訟判決(下稱前判
16 決)駁回被上訴人之訴，被上訴人仍有不服，提起上訴，經
17 本院以110年度簡上字第147號判決廢棄前判決，發回更審。
18 本院地方行政訴訟庭更為審理後，以112年度簡更一字第19
19 號判決(下稱原判決)原處分撤銷。上訴人不服，遂提起本
20 件上訴。

21 三、被上訴人起訴主張及訴之聲明、上訴人於第一審之答辯及聲
22 明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

23 四、上訴人上訴意旨略以：

24 (一)「廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點」(下稱諮詢會議設
25 置要點)第7點僅規定由上訴人之主任委員遴選19位諮詢委
26 員，惟遴選之方式並未規定於該要點，故得由上訴人主任委
27 員依實際狀況自行決定。又考量諮詢委員包括專家學者、公
28 民團體代表及實務工作者，時間洽邀不易，為求行政效率，
29 並使出席之委員具備足夠之多元性，且避免人數不足法定人
30 數而無法召開會議，故上訴人主任委員基於行政效率考量，
31 會預先圈選28位委員，再由承辦人員以電子郵件徵詢此28位

01 委員就可開會日期回報出席意願，並告知依各委員回復時間
02 順序安排最多19位。此種方式，可事先預測已回復願意出席
03 者，屆時確實出席之可能性高。若回復出席之委員人數高於
04 19位，由回復時序在前之19位出席廣播電視節目廣告諮詢會
05 議（下稱諮詢會議）；反之，若回復出席委員人數不足19
06 位，即表示當時受上訴人主任委員圈選係無法出席之人，縱
07 使寄發開會通知予該委員等，該委員仍將無法出席，故可視
08 為已通知該席次之委員但未出席，但計算會議出席人數比
09 例，仍是以實際出席人數占規定出席人數19位作為計算基
10 礎，此種組成諮詢會議之作業模式已形成行政慣例，並無不
11 當之處，亦未違反諮詢會議設置要點就諮詢委員圈選方式、
12 出席比例、決議方法等規定，此已經本院111年度訴字第344
13 號判決、最高行政法院112年度上字第354號判決所肯認。

14 (二)諮詢會議設立目的在擴大公民參與、廣納社會多元觀點（諮
15 詢會議設置要點第1點規定參照），而諮詢會議設置要點第7
16 點規定諮詢會議組成以上訴人主任委員自諮詢會議設置要點
17 第3點之委員名單中遴選19人並經二分之一出席為條件，可
18 知法規目的認為只須上訴人主任委員於合格名單中圈選達19
19 位以上，並經所圈選之委員出席達10位（即19位之二分之一
20 以上），即達擴大公民參與、廣納社會多元觀點之設置目
21 的，是本件上訴人主任委員已圈選28位諮詢委員，且已依回
22 復出席時間先後決定19位可出席之諮詢委員，而其中13位諮
23 詢委員亦已出席會議，即無違反諮詢會議設置要點第7點規
24 定，難認有違法、不當情形，原判決認本件諮詢會議因遴選
25 程序致組織違法，即有適用諮詢會議設置要點第7點不當之
26 情事。又本件上訴人並非僅通知13位委員，而係受勾選之28
27 位委員全數通知，除通知預定安排之開會時段外，並告知會
28 議出席人員至多為19位，及依委員回復之時間順序排定，原
29 判決認定上訴人僅通知13位委員一節，認事用法亦屬錯誤。

30 (三)依諮詢會議設置要點第10點規定，諮詢會議之意見僅作為上
31 訴人委員會之決議之參考，並非當然拘束上訴人委員會，自

01 不得以諮詢會議有瑕疵作為撤銷原處分之理由。原判決既認
02 諮詢會議之建議僅屬參考性質、不具拘束力，卻又認上訴人
03 依據組織違法之諮詢會議結論作成原處分違法，即有判決理
04 由矛盾之當然違背法令情事。原判決認原處分合法性之前提
05 係諮詢會議組成合法一節，亦有不適用諮詢會議設置要點第
06 10點及最高行政法院112年度上字第354號判決、本院110年
07 度簡上字第138號判決意旨之判決違背法令情事。茲因原判
08 決有不適用最高行政法院，及與本院前述判決見解有違之情
09 事，判決已有歧異，為確保裁判見解統一之必要，上訴人爰
10 依行政訴訟法第263條之4第2項聲請將本件裁定移送至最高
11 行政法院裁判以確保裁判見解統一。

12 (四)上訴人係以被上訴人違反衛廣法第27條第3項第3款裁罰被上
13 訴人，其構成要件為「違反公共秩序或善良風俗」，此與ca
14 ll in民眾是否確為浙江台商父親，其所述是否親身經歷見
15 聞無必然關連。蓋縱認call in民眾所述為真，被上訴人任
16 由其透過系爭節目內容發表確診者居住縣市、收治醫院及
17 「確診前未曾就醫」等言論，仍將造成社會大眾對疫情擴散
18 之不安、恐慌。又所謂「公共秩序或善良風俗」屬於不確定
19 法律概念，應由行政機關解釋、論證、評價、涵攝後，將不
20 確定法律概念適用於具體特定，始得作成合法及正確之行政
21 行為，且上訴人應享有判斷餘地。依最高行政法院101年度
22 判字第88號判決、105年度判字第218號判決意旨，行政法院
23 僅能審查行政機關之決定是否合法，而非以本身見解取代行
24 政機關之判斷，且若不確定法律概念是經由獨立專家委員會
25 判斷，基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬
26 性，行政法院更僅得為低密度審查，除有判斷瑕疵之情況
27 外，行政法院不得撤銷或變更行政機關之行政處分。

28 (五)原處分作成時的時空背景，係人類對嚴重特殊傳染性肺炎
29 (即COVID-19，下稱新冠肺炎)病毒之摸索期間，除無疫苗
30 及明確用藥指引可讓人民確信感染後之狀況外，臺灣人民基
31 於對過去SARS事件高傳染力、高死亡率、無疫苗及特效藥之

01 印象，社會上始終存有不安之情緒，且當時國外疫情已進入
02 暴發初期，民間對臺灣疫情何時擴散惶惶不安，故任何風吹
03 草動訊息，均可能產生蝴蝶效應而造成巨大傷害。因此，判
04 斷系爭節目內容是否有妨害公共秩序或善良風俗，自應考量
05 當時時空背景及新聞媒體傳播訊息快速及無遠弗屆之特性，
06 始為正論。參酌本院111年度訴字第843號判決，亦認為判斷
07 考量當時時空背景及新聞媒體傳播訊息快速及無遠弗屆之特
08 性，若節目內容有可能挑起閱聽眾為求生存所出現之不易維
09 持理性之態度及內在之恐慌，及影響公眾對政府公權力執行
10 之信賴及參與政治事務之判斷，即已構成損害公共利益，亦
11 可認為有妨害公共秩序、善良風俗之情形，而不以實際造成
12 閱聽者誤信且損害多數人生命健康為必要。是以，原判決一
13 方面承認上訴人就衛廣法第27條第3項第3款「妨害公共秩序
14 或善良風俗」之不確定法律概念有判斷餘地，另一方面卻逕
15 就被上訴人是否構成此要件重為判斷，且以上訴人無法提供
16 系爭節目將導致防疫工作受阻、民眾恐慌之具體事證，即認
17 無妨害公序良俗情事，不僅有違憲法權力分立原則，且判斷
18 之事實基礎及標準亦有違誤，自有錯誤適用衛廣法第27條第
19 3項第3款不當之違誤。

20 (六)聲明：

21 1. 原判決廢棄。

22 2. 被上訴人於第一審之訴駁回，或發回原審法院更行審理。

23 五、被上訴人答辯略以：

24 (一)依諮詢會議設置要點第3點、第7點規定，諮詢會議之組成需
25 符合「自諮詢會議設置要點第3點諮詢委員名單中遴選19人
26 與會」及「遴選之委員至少有二分之一出席」方屬適法。上
27 訴人雖稱就諮詢會議委員之遴選，係由主任委員先行圈選超
28 過19名之委員計28名並通知其等開會時間後，以先行回覆可
29 參加之19人作為諮詢會議委員，惟上訴人對於所謂「遴選19
30 人」究竟係指「主任委員所圈選之28人」還是「隨機且不確
31 定之先回覆的19人」，始終未有具體明確之說明。上訴人如

01 認為「遴選19人」係「主任委員所圈選之28人」，則不僅不
02 符合諮詢會議設置要點第7點「遴選19人」規定，且上訴人
03 一方面將「遴選19人」解釋為「至少遴選19人」，另一方面
04 卻又將「至少有二分之一出席」之基準固定在19人(亦即不
05 論圈選19人、28人、36人，永遠都只要10個人出席即可)，
06 更是不當割裂適用第7點規定，程序顯非適法；至於如係認
07 「先行回覆的19人」方為系爭諮詢會議委員，顯與諮詢會議
08 設置要點第7點規定相違背，難認業經適法組織為充分討
09 論、溝通，形成意見。況本件先行回覆可參加者僅有14人，
10 最終則僅通知13人開會，根本不足19人，故系爭諮詢會議之
11 組成並不符合「遴選19人」要件，違法甚明。

12 (二)原處分認定系爭節目違反公序良俗之理由，全部皆係援引諮
13 詢會議委員之個別意見，然本件諮詢會議13名諮詢委員中，
14 有6名委員認為系爭節目未涉違法，不予處理或發函改進即
15 可、另7名委員則認為系爭節目已違法，差距僅有1票，如上
16 訴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
17 諮詢會議委員出席系爭諮詢會議，經諮詢會議委員到會討論
18 交換意見後，投票結果是否仍維持目前予以核處之處理建
19 議，即有疑問，足見漏未遴選並補通知該6名諮詢會議委員
20 之瑕疵，已達足以變動諮詢會議建議處理方式之程度。又遍
21 觀卷證，未見上訴人7名委員對於諮詢會議之建議處理方式
22 有何實質討論，故諮詢會議是否合乎諮詢會議設置要點規範
23 自然會動搖原處分之適法性無疑。

24 (三)行政機關縱享有判斷餘地，亦不得有判斷瑕疵，且應合於行
25 政罰法第4條所定處罰法定原則，故衛廣法第27條第3項第3
26 款應以節目客觀上確實對於收視群眾造成不良影響為構成要
27 件。原處分認定系爭節目妨害公序良俗之理由包含「混淆」
28 「誤導」民眾及「提供不實感染源訊息」等，惟此等
29 理由僅係上訴人主觀上之臆測，而非被上訴人於客觀上確實
30 有混淆、誤導、提供不實感染源訊息之「具體事實」，上訴
31 人對此未提出任何證據加以證明，顯然對於事實之認定有誤

01 即違反證據法則。又觀之原處分裁罰理由「有妨害公序之
02 『疑慮』」、「『易』引起民眾恐慌」，更足證上訴人僅以
03 主觀臆測認定系爭節目妨害公序良俗，而未善盡其調查及舉
04 證責任。再者，系爭節目是現場直播，能call in進來的民
05 眾都是隨機決定，就call in進來的民眾身分及發言內容，
06 被上訴人確實已善盡製播現場直播節目之注意義務。系爭節
07 目僅是提供江先生一個發言的平台，並無散布關於傳染病流
08 行疫情謠言及不實訊息之意圖，江先生被訴違反傳染病防治
09 法部分，最終亦受到不起訴處分，足見系爭節目只是盡其身
10 為第四權的社會義務播出江先生之說法，並不會因此誤導及
11 混淆社會大眾對於防疫訊息之認知，影響疫情防治及閱聽大
12 眾權益，而有妨害公序良俗之情形。綜上，原判決之認定並
13 無違法，應將上訴人之上訴駁回。

14 六、本院經核原判決撤銷原處分，結論尚無不合，茲就上訴理由
15 再予補充論述如下：

16 (一)原判決認諮詢會議組織違法，已動搖原處分之適法性，容有
17 未洽，但本件並無裁定移送最高行政法院裁判之必要

- 18 1. 上訴人為通訊傳播相關法令之主管機關，以維護通訊傳播領
19 域多元價值思考為其設立目標，為依據法律獨立行使職權，
20 自主運作，不受其他機關指揮監督之獨立機關（中央行政機
21 關組織基準法第3條第2款參照）。依國家通訊傳播委員會組
22 織法第10條第6項規定：「委員會議開會時，得邀請學者、
23 專家與會，並得請相關機關、事業或團體派員列席說明、陳
24 述事實或提供意見。」準此，上訴人設有諮詢會議，並訂有
25 諮詢會議設置要點。諮詢會議設置要點第1點規定：「國家
26 通訊傳播委員會（以下簡稱本會）為擴大公民參與及廣納社
27 會多元觀點，特設廣播電視節目廣告諮詢會議（以下簡稱諮
28 詢會議）。」同要點第2點第3款規定：「諮詢會議，依……
29 衛星廣播電視法及本會主管之相關法令規定，就下列事項提
30 出諮詢意見：……（三）衛星廣播電視之節目、廣告。」第
31 3點規定：「諮詢會議置諮詢委員三十九至五十一人，諮詢

01 委員由下列會外人員組成，其中任一性別代表不得少於三分
02 之一：（一）專家學者十九至二十三人。（二）公民團體代
03 表十五至十九人。（三）內容製播實務工作者五至九人。」
04 第4點第1項規定：「諮詢委員由本會主任委員遴聘之，任期
05 二年，期滿得續聘之。」第7點則規定：「（第1項）諮詢會
06 議委員由本會主任委員視議案需要，自第三點諮詢委員名單
07 中遴選十九人與會。（第2項）前項遴選之委員至少有二分
08 之一出席，始得開會。」第9點規定：「（第1項）出席委員
09 應就當次議案提出書面審查意見，並就涉嫌違法議案，勾選
10 下列建議處理方式並簽註意見：（一）應予核處，並加註違
11 規情節輕重。（二）發函改進。（三）不予處理。（第2
12 項）有關諮詢會議之議案審查、討論、諮詢意見彙整及建議
13 方式之處理原則，另訂要點規定。」第10點規定：「諮詢會
14 議之意見，得供本會委員會議審議之參考。」

- 15 2. 又上訴人依諮詢會議設置要點第9點第2項所訂定之「廣播電
16 視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則」（下稱作業原則）
17 第2點規定：「涉有違反兒童及少年保護、公序良俗、內容
18 分級或其他違法情節之節目或廣告內容處理，先提請諮詢會
19 議討論並作成處理建議後，再提請本會委員會議審議。」第
20 3點規定：「諮詢會議開會前，本會幕僚單位應先就案件違
21 法事實與法律構成要件之涵攝作分析整理；諮詢會議可參考
22 幕僚單位之分析意見，協助審酌及確認個案事實與法規構成
23 要件是否相符及其可能造成之影響，以作成處理建議，其
24 餘涉及行政裁罰之裁量等，仍由本會委員會議依職權為
25 之。」第4點規定：「本會就諮詢會議所提處理建議作業原
26 則如下：（一）獲過半數出席諮詢委員共識之處理建議，依其
27 建議提請本會委員會議審議。（二）未獲過半數出席諮詢委員
28 共識之意見，其處理建議「予以核處」加上「發函改進」意
29 見之人數，合計多於「不予處理」者，以「發函改進」處理
30 建議提請本會委員會議審議。（三）出席諮詢委員提供之處理
31 建議，因票數相同致無法依前述原則作成處理建議時，會議

01 主持人得對該議案重新討論。本款所稱票數相同情形指：1.
02 「予以核處」加上「發函改進」與「不予處理」處理建議票
03 數相同。2. 「予以核處」之違法情節處理建議票數相同。
04 (四)未獲過半數出席諮詢委員共識且無第二款之情形，或經
05 重新討論票數仍然相同時，得依會議主持人意見，擬訂處理
06 建議提請本會委員會議審議。」

07 3. 上述諮詢會議設置要點及作業原則，為上訴人依行政程序法
08 第159條規定就機關內部組織及業務處理方式所訂頒之行政
09 規則，依其規定可知，上訴人於法定組織及程序之外，另行
10 設置諮詢會議及規定其作業程序，目的係藉由專家學者、公
11 民團體代表、內容製播實務工作者之參與，廣納社會多元觀
12 點，於處理涉及違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級
13 或其他違法情節之節目內容時，應先由上訴人之主任委員自
14 39至51人之諮詢委員名單中遴選19人為諮詢會議委員，組成
15 諮詢會議，並指定上訴人代表1人召集及主持諮詢會議，經1
16 9名委員至少2分之1出席開會，參考上訴人幕僚單位就案件
17 違法事實與法律構成要件涵攝所提出分析整理進行審查討論
18 並提出書面審查意見後，作成應予核處、發函改進或不予處
19 理之處理建議，再提請上訴人之委員會議審議，供上訴人之
20 委員會議審議時之「參考」，委員會議之決議與諮詢會議處
21 理建議不同時，得將該決議內容提供諮詢會議討論案件參
22 考。

23 4. 諮詢會議之組成，依諮詢會議設置要點第7點規定，固應由
24 上訴人之主任委員自39至51人之諮詢委員名單中遴選19人為
25 諮詢會議委員，惟諮詢會議設置要點並未明定遴選程序，故
26 解釋上縱使上訴人之主任委員先初步勾選超過19位諮詢委員
27 之人數，再以一定機制在此勾選範圍內決定19位諮詢會議委
28 員，亦難謂抵觸諮詢會議設置要點第7點規定。又本件上訴
29 人於裁罰前曾將系爭節目提送109年第4次諮詢會議，上訴人
30 為避免法定不足而採取變通權宜措施，其實際上遴選諮詢委
31 員組成諮詢會議的方式，是由上訴人主任委員先勾選28位諮

01 詢委員名單，寄發通知的對象亦為上訴人主任委員所勾選的
02 諮詢委員，並以回覆之先後順序決定是否為該次諮詢會議委
03 員，為原審依法確定的事實。而依上訴人於原審所提出之行
04 政訴訟補充答辯（一）狀及原審112年11月22日言詞辯論筆
05 錄之記載，上訴人訴訟代理人於原審已陳明：遴選19位諮詢
06 會議委員的方式，法規並無規定，可由上訴人主任委員自行
07 決定遴選方式。上訴人為顧及諮詢委員主要為外部專家學
08 者、公民團體代表及實務工作者，彼等時間往往洽邀不易，
09 為兼顧行政效率，並為使出席之諮詢委員具備足夠之多元
10 性，能達到諮詢會議開會之法定人數，避免因諮詢會議委員
11 人數不足而遲遲無法召開會議，故於行政慣例上，是由上訴
12 人主任委員先行圈選超過19位諮詢委員，再交由業管單位以
13 電子郵件洽詢被圈選之諮詢委員，就可出席可開會之日期先
14 回覆可出席與會之時間及意願，並同時告知會議出席人員至
15 多19位，及將依諮詢委員回覆之順序排定。待業管單位統計
16 諮詢委員回覆情形後，再依諮詢委員回覆可出席時間之人
17 數，選擇可出席人數超過10人以上之日期作為開會日期，並
18 以電子郵件通知全數受圈選委員開會時間，並對於會議召開
19 前陸續回覆可出席之委員寄發開會通知（按回覆可參加之時
20 間順序，至多為19人）。本件上訴人主任委員亦是以此方式
21 先圈選28位諮詢委員，再以上述方式通知受圈選的委員，並
22 以最高19位的出席人員作為諮詢會議的組成等情（見本院簡
23 更一字卷第44至45頁、第56頁），且上訴人之主任委員係自
24 49位受遴聘之諮詢委員名單中（任期自108年7月26日至110
25 年7月25日），依學者專家（23位）、公民團體（17位）、
26 節目實務工作者（9位）之分類，勾選共計28位諮詢委員，
27 而上訴人業管單位承辦人員以電子郵件聯繫諮詢委員統計開
28 會時間時，亦已註明「出席會議之委員，至多為19位，將按
29 回覆時間順序排定」，該次諮詢會議出席之委員，確為上訴
30 人主任委員所勾選之諮詢委員等情，亦有109年第4次諮詢會
31 議勾選委員名單、上訴人承辦人員調查諮詢委員出席會議日

01 期電子郵件、開會通知單、109年第4次諮詢會議簽到表各1
02 份在卷可佐（見臺北地院簡更一字卷第127至129頁，原處分
03 不可閱覽卷第1頁、第4頁）。另上訴人向來作法，均係由其
04 主任委員先圈選超過19位的諮詢委員名單，再由幕僚人員以
05 電子郵件詢問被圈選諮詢委員對於多個可開會日期之出席意
06 願，按照委員回復時間先後順序選擇最多19位諮詢委員與
07 會，並依諮詢委員回復時間順序排定後，統計諮詢委員回復
08 情形，依諮詢委員回復可出席時間人數，超過設置要點第7
09 點第2項遴選委員1/2即10人以上，訂為開會日期，並以電子
10 郵件通知確定的開會日期，再另行寄發正式開會通知單予可
11 出席諮詢委員等情，已經最高行政法院審認上訴人遴選諮詢
12 會議委員向來均係採取上述遴選方式，並經由長期反覆運
13 作，已形成行政慣例（最高行政法院111年度上字第915號判
14 決、112年度上字第354號判決、112年度上字第251號判決參
15 照），為本院辦理此類案件職務上已知之事實，則諮詢會議
16 設置要點既未明定遴選諮詢會議委員之程序，而本件上訴人
17 召開109年第4次諮詢會議時，諮詢會議委員之遴選方式，亦
18 與上訴人行政慣例相符，遴選之諮詢會議委員固定為19位，
19 並無超過法定人數，自難僅以上訴人係採取此行政慣例遴選
20 諮詢會議委員，即認諮詢會議之組織違法。原審未慮及此，
21 僅因上訴人之主任委員勾選諮詢委員超過19人，即遽認諮詢
22 會議之組織不合法，並因此認定原處分有所違誤，原判決此
23 部分適用法令容有未洽。

- 24 5. 行政訴訟法第263條之4第2項規定之立法意旨，係非由最高
25 行政法院作為終審法院之行政訴訟事件，為免高等行政法院
26 確定裁判之法律見解發生歧異，無法自行統一，乃規定高等
27 行政法院審理上訴事件期間，如當事人認為足以影響裁判結
28 果之法律見解，因先前裁判之法律見解已產生歧異，而有確
29 保裁判法律見解統一之必要，得向受理本案之高等行政法院
30 聲請以裁定敘明理由移送最高行政法院裁判之。惟若先前裁
31 判所涉法律見解未涉及裁判先例歧異情事，即無裁定移送最

01 高行政法院統一裁判見解之必要。本件上訴人雖以前揭情詞
02 聲請本院將本案裁定移送最高行政法院裁判，然細繹上訴人
03 前揭理由，無非均是在指摘原判決已經違反本院或最高行政
04 法院先前認定上訴人以前述行政慣例遴選諮詢會議委員並無
05 組織、程序不合法或不當之裁判先例等情，此純屬原判決適
06 用法令有無違誤之問題，且上訴人並未具體指明先前裁判之
07 法律見解究竟有何歧異情事，自難認本件有何法律見解歧
08 異，而有裁定移送最高行政法院裁判，以統一裁判見解之必
09 要，是聲請人此部分聲請無從准許，併此敘明。

10 (二)原判決雖有上述違誤，但其將原處分撤銷之結論於法並無不
11 合，原判決仍應維持

- 12 1. 按憲法第11條規定，人民之言論自由應予保障，鑑於言論自
13 由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，
14 形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持
15 民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限
16 度之保障；本於主權在民之理念，人民享有自由討論、充分
17 表達意見之權利，方能探究事實，發見真理，並經由民主程
18 序形成公意，制定政策或法律。因此，表現自由為實施民主
19 政治最重要的基本人權（司法院釋字第445號、第509號解釋
20 理由書參照）。又憲法第11條所保障的言論自由，其內容包
21 括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳
22 播網路等設施，以取得資訊及發表言論的自由。通訊傳播媒
23 體是形成公共意見的媒介與平台，在自由民主憲政國家，具
24 有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行
25 使公權力的國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政
26 策為目的之政黨的公共功能。鑑於媒體此項功能，憲法所保
27 障通訊傳播自由的意義，即非僅止於消極防止國家公權力的
28 侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、
29 程序與實體規範的設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意
30 見得經由通訊傳播媒體的平台表達與散布，形成公共討論的
31 自由領域（司法院釋字第613號解釋理由書參照）。另政府

01 對於言論內容所為的管制，是直接針對言論所傳達的訊息、
02 思想或觀點等進行規範，直接產生箝制言論的效果，相較於
03 無涉言論內容的管制措施，自應受較嚴格的審查。再者，對
04 於言論內容的管制，如涉及「討論關乎公共利益事務」的言
05 論，考量該等言論在自由民主憲政秩序中的重要功能，倘若
06 放任政府管制出現在公共領域的言論內容，無異容許政府控
07 制公共辯論的內容及言論市場所能呈現的資訊，實有戕害身
08 為民主政治正當性先決條件的民主思辯及商議過程的疑慮，
09 有害自由民主憲政秩序，故相較於對商業性、誹謗性及猥褻
10 性言論等其他與公共利益事務無涉言論之管制措施，尤應受
11 到更嚴格的司法審查（最高行政法院111年度上字第738號判
12 決亦採相同見解）。

- 13 2. 衛廣法第27條第3項第3款規定：「衛星廣播電視事業及境外
14 衛星廣播電視事業之分公司或代理商播送之節目或廣告內
15 容，不得有下列情形之一：……三、妨害公共秩序或善良風
16 俗。……」同法第53條第2款規定：「衛星廣播電視事業、
17 境外衛星廣播電視事業之分公司、代理商或他類頻道節目供
18 應事業有下列情形之一者，處新臺幣二十萬元以上二百萬元
19 以下罰鍰，並得令其停止播送該節目或廣告，或採取必要之
20 更正措施：……二、違反第二十七條第三項第二款至第四
21 款……規定。」可知，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（以下合稱衛廣媒體）播送之節目
23 或廣告內容，如有妨害公共秩序或善良風俗，上訴人固得依
24 衛廣法第53條第2款予以裁罰，然在前述憲法第11條國家應
25 最大限度保障言論自由（包含通訊傳播自由）的脈絡下，上
26 訴人於適用該款規定時，應避免侵害人民言論自由，形成寒
27 蟬效應，且在通訊傳播自由的領域，鑑於通訊傳播媒體在自
28 由民主憲政國家，具有監督國家權力行使、監督以贏取執政
29 權、影響國家政策為目的之政黨的重要功能，上訴人尤應避
30 免對於言論過度管制造成資訊壟斷之效果，以確保社會多元

01 意見得經由通訊傳播媒體的平台表達與散布，促進公共討
02 論。

03 3. 衛廣法第27條第3項第3款所稱「公共秩序或善良風俗」，屬
04 於不確定法律概念，而所謂「公共秩序」，係指國家社會之
05 一般利益，「善良風俗」則係社會一般道德觀念，亦即為維
06 持健全之社會生活，而為一般人所信守之倫理、道德觀念。
07 此等不確定法律概念具體適用時，應該只有唯一正確結果，
08 而應由法院審查。因此，在前述憲法第11條國家應最大限度
09 保障言論自由（包含通訊傳播自由），以及涉及公共利益事
10 務的言論應更為嚴格保障之憲法誠命下，鑑於涉及公共利益
11 事務之言論本身就是對公共事務的參與，此種言論內容本質
12 上就涉及公共利益，更可能有助於公共政策的形成，因此基
13 於合憲性解釋，只有在言論內容不實的情況，始有可能認為
14 構成對公共秩序或善良風俗之妨害。蓋任何言論如果內容為
15 真實，本來就可經由言論之自由市場機制，使閱聽者充分思
16 辯，產生民意共識，督促政府作為或不作為，以促進公共利
17 益，此種言論縱使對於政府施政有所影響，也本來就是民主
18 機制的一環。而言論的表述或傳播者必須是基於真實的資
19 訊，更是符合社會一般道德觀念，自難僅因衛廣媒體或個別
20 民眾傳播、表述真實的言論，即謂對於公共秩序或善良風俗
21 有所妨害，而以衛廣法第27條第3項第3款、第53條第2款規
22 定相繩。

23 4. 經查，被上訴人係於109年2月21日晚間9時37分許，在其經
24 營之「中天新聞台」播送系爭節目，且主要內容為：(1)連線
25 過程中由call in民眾表達對防疫之意見，經由自稱浙江台
26 商父親者談論其子由陸返臺後之相關醫療資訊，call in民
27 眾提及就診醫院名稱及特定縣市。(2)call in民眾：「他現
28 在在○○的○○醫院在隔離」，主持人「我們這個醫院名稱
29 不要講。」；call in民眾：「全家都去檢查了，包括外婆
30 也去檢查，檢查完了……常態是在○○(醫院名)，我跟太太
31 跟小兒子在○○檢查(醫院名)。……不要說全家，全○○市

01 人都會糟糕了，他很多地方都去過」。③螢幕下方標註：浙
02 江台商父親江先生(約晚間9時38分20秒)。又系爭節目為現
03 場LIVE節目，其運作模式為民眾call in，由控制台接電
04 話，接電話者確認基本身分後，轉予主持人，當天被上訴人
05 接電話的人員有詢問江先生一些基本的身分資訊，並提醒江
06 先生說到防疫資訊，必須注意到傳染病防制法不得揭露資訊
07 的部分，浙江台商之父江先生說出上開言論時，現場主持人
08 及來賓均有提醒並制止該浙江台商之父江先生。另該名call
09 in進系爭節目之浙江台商父親江先生，確有其人，其子為浙
10 江台幹，且江先生因涉違反傳染病防治法，經移送臺灣彰化
11 地方檢察署(下稱彰化地檢署)檢察官偵辦，業經彰化地檢
12 署檢察官以109年度偵字第2644號為不起訴處分確定，為原
13 審依職權調查認定之事實，核與卷證資料相符，並無違背證
14 據法則、經驗法則及論理法則，自得為本院判決之基礎。

- 15 5. 原判決已詳細論明：(1)考量系爭節目係屬現場call in的LIV
16 E節目，因具有時效性，關於call in者身分，雖不可能以出
17 示身分證明文件方式查證，然已對於call in者身分有電話
18 確認，可認被上訴人對於該call in者身分業已盡到最基本
19 之查證。(2)「浙江台商父親江先生」所涉違反傳染病防治法
20 案件，已經彰化地檢署檢察官為不起訴處分確定，該不起訴
21 處分理由略以：就浙江台商江先生之父於系爭節目上之言
22 論，為澄清與辯駁。惟顯與散播，與傳染病流行疫情之謠言
23 或不實訊息之犯嫌，有明顯差別。(3)依據浙江台商父親江先
24 生所提之相關資料，足可證明其於節目上所述之醫院屬實，
25 且其係就其親身經歷為陳述，其並未於系爭節目中指稱感染
26 源為何人，僅駁斥所稱感染源為其子浙江台商顯有疑義，難
27 認該浙江台商之父江先生於系爭節目上之言論有所謂之「混
28 淆」、「誤導」民眾，或「提供不實感染源訊息」情事。(4)
29 系爭節目為現場call in之LIVE節目，工作人員於轉接主持
30 人時業已提醒該位浙江台商之父江先生如涉及防疫資訊，須
31 注意不得揭露資訊之問題，而現場節目並無法完全控制發言

01 人之發言內容，則該浙江台商之父江先生談及其子所住醫院
02 及防疫相關資訊，亦非被上訴人及系爭節目所得控制，況當
03 時浙江台商之父江先生說出上開言論時，現場主持人及來賓
04 均有提醒並制止該浙江台商之父江先生，益徵系爭節目對於
05 該浙江台商之父江先生之言論並未有事前說好之動作，亦對
06 於可知悉該位江先生之言論並無期待可能性，否則，何以於
07 江先生一講出其子所住之醫院時，即出言制止。(5)再者，雖
08 浙江台商之父江先生之言論透過系爭節目播出而使社會大眾
09 所共見共聞，然該江先生之言論既屬於對於其親身經歷之描
10 述及事實，當難認為系爭節目有所謂「混淆」、「誤導」民
11 眾，或「提供不實感染源訊息」情事。(6)系爭節目播送浙江
12 台商之父江先生所述之事實及親身經歷，並未有使外部社會
13 秩序因此有所動搖，亦未涉及倫理道德觀念，且江先生所涉
14 及之違反傳染病防治法第63條案件業經檢察官不起訴處分確
15 定，亦徵其對於公共秩序本身並未有所危害。上訴人雖稱有
16 所謂之「疫情防治工作」受阻、「民眾陷入高度恐慌進而衍
17 生大規模非理性反應」，然不能以江先生陳述事實及親身經
18 歷本身會有可能使後續防治作為困難而反過來定義是否為社
19 區感染或社區傳播，再者，上訴人所稱之疫情防治工作受
20 阻，具體受阻之內容為何，民眾陷入高度恐慌，具體恐慌之
21 非理性反應為何，均未見上訴人說明，亦無法知悉是否會因
22 江先生陳述事實本身導致前開狀況。(7)江先生言論既然係以
23 其親身經歷及事實作為其陳述依據，則其言論本身並無不實
24 可言，上訴人對其認定此言論會造成的影響仍須基於相當之
25 事實，但原處分僅為法律要件的涵攝解釋，該涵攝所依據之
26 事實本身並不存在，上訴人所稱情形亦非必然會發生或是社
27 會所公知，仍須有相當之事實基礎始可認定，原處分之認定
28 未有相當之事實基礎等情，並認原處分認事用法有誤，經核
29 原判決認事用法並無違誤，並已明確論述其事實認定之依據
30 及得心證之理由，對於上訴人在原審之主張如何不足採之論

01 據取捨等事項，均有詳細之論斷，並無理由不備或違背論理
02 法則、經驗法則或證據法則等違背法令情事。

- 03 6. 上訴人雖稱衛廣法第27條第3項第3款「違反公共秩序或善良
04 風俗」與call in民眾是否確為浙江台商父親，其所述是否
05 親身經歷見聞無必然關連。縱認call in民眾所述為真，被
06 上訴人任由其透過系爭節目內容發表確診者居住縣市、收治
07 醫院及「確診前未曾就醫」等言論，仍將造成社會大眾對疫
08 情擴散之不安、恐慌，故判斷系爭節目內容是否有妨害公共
09 秩序或善良風俗，仍應考量當時時空背景及新聞媒體傳播訊
10 息快速及無遠弗屆之特性，始為正論云云。然如前所述，基
11 於合憲性解釋，只有在言論內容不實的情況，始有可能認為
12 構成對公共秩序或善良風俗之妨害。又依原審所確定之事
13 實，系爭節目主要是提供平台，讓民眾以call in的方式表
14 達對政府防疫措施之意見，而觀之該名call in「浙江台商
15 父親江先生」所表述之言論內容，顯然係就其親身經歷見聞
16 之事實，就外界所傳聞關於其兒子及家人之情況加以澄清與
17 辯駁，且依卷附彰化地檢署檢察官不起訴處分書之記載（見
18 彰化地檢署偵字卷第59至60頁，已經原審存為電子卷證），
19 該名call in「浙江台商父親江先生」於偵查時已明確陳
20 稱：我之所以於2月21日call in進節目，是因為害怕那名白
21 牌計程車司機是載到別人才染病，而衛生福利部疾病管制署
22 卻查錯方向等語，可認其所述確與防疫公共事務相關，而屬
23 涉及公共利益事務之言論，則依前述說明，被上訴人將該名
24 call in民眾「浙江台商父親江先生」親身經歷見聞，且無
25 不實之言論播送給閱聽者，即難認有何妨害公共秩序或善良
26 風俗之情事。遑論本件被上訴人既於事前提醒「浙江台商父
27 親江先生」注意遵守傳染病防治法規定，系爭節目主持人更
28 於連線中即時制止該名call in民眾揭露醫院資訊，亦難認
29 被上訴人有何任由未確認身分之民眾揭露就診醫院名稱、地
30 點等未經查證之資訊，以不完整偏頗訊息誤導民眾認知及判
31 斷之情事，是上訴人此部分主張，無非是就原審取捨證據、

01 認定事實之職權行使事項，以其主觀之法律見解，指摘原判
02 決違法，自無可採。至上訴人雖援引本院111年度訴字第843
03 號判決以佐其說，然該案所涉及的案件事實，乃電視台對其
04 所播送之節目內容未合理查證真實性，違反衛廣法第27條第
05 3項第4款事實查證原則規定，而遭上訴人裁罰，與本案情節
06 完全不同，自難比附援引。

07 7. 法律之抽象解釋，本屬行政法院進行司法審查之核心事項，
08 行政機關並無判斷餘地可言，且並非獨立機關所為一切決定
09 均享有判斷餘地。關於「妨害公共秩序或善良風俗」的法律
10 解釋，無涉判斷餘地，而上訴人未注意本件牽涉言論，在憲
11 法上受到高度保障，基於錯誤之法律解釋而對系爭節目內容
12 是否妨害公共秩序或善良風俗作成判斷，即可認定適用法律
13 有誤。是上訴人主張其為獨立機關，就本件關於衛廣法第27
14 條第3項第3款規定於解釋適用上應享有判斷餘地，法院應採
15 取較低審查密度，行政法院不得以自身見解取代行政機關之
16 判斷，除有判斷瑕疵外，行政法院不得撤銷或變更行政機關
17 之行政處分云云，顯然對於判斷餘地之概念有誤解，並不可
18 取。

19 (三)綜上所述，原審已依職權調查證據，並依調查證據之結果，
20 依論理、經驗及證據法則判斷事實而為判決撤銷原處分，並
21 已論明其認定事實之依據及得心證之理由，其理由構成雖稍
22 有未洽，惟依其他理由仍可認為正當，結論並無違誤。上訴
23 人猶執前揭上訴理由指摘原判決有違背法令情事，難認為有
24 理由，應予駁回。

25 七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第263條之5、
26 第255條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

27 中 華 民 國 113 年 11 月 28 日

28 審判長法官 楊得君

29 法官 高維駿

30 法官 彭康凡

31 上為正本係照原本作成。

01 不得上訴。

02 中 華 民 國 113 年 11 月 28 日

03 書記官 陳可欣