

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
114年度高上字第16號

上訴人 國家通訊傳播委員會

代表人 陳崇樹（主任委員）

訴訟代理人 魏薇 律師

被上訴人 聯利媒體股份有限公司

代表人 陳文琦（董事長）

訴訟代理人 林聖鈞 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114年2月19日本院地方行政訴訟庭112年度地訴更一字第1號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回本院地方行政訴訟庭。

理 由

一、被上訴人經營之TVBS新聞台於民國109年5月4日19時9分許「晚間67點新聞」節目，播出「輪流棒打！僅欠3千誣20萬男遭押凌虐致死」、「都匯款了還不放人！死者父曝光"勒贖錄音"」新聞報導（下稱系爭新聞）之相關論述、字幕及影像。上訴人審認系爭新聞報導男子遭人虐打致死求救過程，除重複出現多次爆打凌虐的殘忍畫面外，並輔以記者口述、字幕及後製重現施虐過程，強化犯罪過程和施虐手法，已妨害兒童或少年身心健康，違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第2款規定，爰依同法第53條第2款規定，以110年1月25日通傳內容字第10900312930號裁處書（下稱原處分）處被上訴人罰鍰新臺幣（下同）80萬元。被上訴人不服，提起行政訴訟，經本院110年度訴字第330號判

01 決駁回。被上訴人不服，提起上訴，復經最高行政法院以11
02 1年度上字第459號判決，廢棄發交本院地方行政訴訟庭（下
03 稱原審），經原審以112年度地訴更一字第6號判決（下稱原
04 判決）原處分撤銷。第一審訴訟費用4,000元及發交前之上
05 訴審訴訟費用6,000元，均由上訴人負擔。上訴人應給付被
06 上訴人1萬元。上訴人不服，提起上訴，聲明：(一)原判決廢
07 棄。(二)被上訴人於第一審之訴駁回。

08 二、被上訴人起訴主張、上訴人在第一審之答辯，均引用原判決
09 之記載。

10 三、原判決將原處分撤銷，係以：(一)上訴人主任委員所勾選之人
11 數為25人。雖有超過前開第7點所定之19人。然該19人為諮
12 詢會議設置要點所明確規範之應遴選人數，上訴人自不可以
13 以其他理由變更該會議人數，如可變更，則第7點之至少有2
14 分之1出席之人數是否亦須變更？而上訴人自陳係以避免參
15 加法定人數不足所為之變通權宜措施，然上訴人所謂之法定
16 人數仍是以19人之半數10人為合法之法定出席人數，是就上
17 訴人之主張脈絡以觀，本件上訴人仍是認定需遴選出19位委
18 員，而所謂之19位理論必須在開會前確定，並且就該19位委
19 員寄發開會通知。遴選19位委員與出席委員過半數，除了出
20 席委員過半數係由所遴選之19位委員之人數計算外，另需注
21 意遴選委員19位與出席委員過半數規範不同之情，前者是諮
22 詢會議委員之法定人數，後者則屬於合法開會之人數，不能
23 以合法開會之人數為10人回推只要有超過10人回覆，再以勾
24 選人數超過諮詢會議設置要點的19人即直接認定完全合法。
25 正確的順序應為確認經遴選之諮詢會議委員為哪19位，再通
26 知該19位委員開會，雖並無要求不得以先行商量超過該半數
27 委員得開會之時間而確定開會時間，但不能以未確認19位委
28 員為何人而以已確定超過可開會法定人數之10人反過來主張
29 已經合法。.....。本件遴選委員之人數與法定人數不合，
30 且通知開會之人數不足諮詢會議設置要點第7點第1項之19
31 人，難認業已選出19位諮詢委員，並使該次會議之出席人數

01 達到諮詢會議設置要點第7點第2項之規範，上訴人主張難以
02 採信，自難認為合法。(二)本件諮詢會議之遴選及組成已非合
03 法，則諮詢會議之意見難作為多元意見呈現用以避免被告恣
04 意判斷，該不合法之會議所做成之結論已經喪失原定諮詢會
05 議之目的，則當不能以諮詢會議僅具有建議性質而主張縱使
06 諮詢會議之組成違法不影響原處分之效力等詞，為其判斷之
07 基礎。

08 四、上訴意旨略以：(一)上訴人已於原審明確陳述，上訴人109年1
09 2月16日之第942次委員會議中，上訴人之委員會亦有將製播
10 相同內容之三家新聞台詳加比較，在考量被上訴人亦即受處
11 分人應受責難之程度及比例原則後，獨立作成判斷，與規範
12 廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱諮詢會議）建議之裁罰金
13 額不同，足見上訴人委員會並無受到諮詢會議建議之箝制拘
14 束之情形。然原判決對於何以不採上訴人上開之舉證及陳
15 述，而逕認為「諮詢會議之建議並非僅有建議性質」，並無
16 任何論述，則原判決在認事用法及證據取捨上有理由不備之
17 情事，亦與歷來之司法實務見解相異。再者，原判決既已引
18 用「廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則」，而該
19 要點明確規範諮詢會議僅作「處理建議」，處分仍由上訴人
20 之委員會作成，則原判決顯有前後論述矛盾跳躍、適用法則
21 不當之違誤。(二)上訴人102年12月3日修正之廣播電視節目廣
22 告諮詢會議設置要點（下稱諮詢會議設置要點），為上訴人
23 依行政程序法第159條規定就機關內部組織及業務處理方式
24 所訂頒之行政規則，並不對外直接發生法律效果。是原判決
25 本不應以此行政規則為依據，是原判決顯有適用法則不當之
26 違誤。(三)上訴人依諮詢會議設置要點相關規範，由主任委員
27 先圈選超過19位之諮詢委員名單，再依該圈選名單電郵通知
28 諮詢委員就可開會之日期回報出席意願，並告知會議出席人
29 員至多為19位，復依委員回復之時間順序排定，有超過10人
30 以上時，則會以該多數諮詢委員可出席之日期作為開會日
31 期，並以電郵通知圈選名單之所有委員確定之開會時間及預

01 計出席委員名單，後續並依此繕發開會通知，此已構成上訴
02 人之「執行慣例」，而無違反平等原則或行政自我拘束原則
03 之情事。(四)本件出席之諮詢委員為13人，就被上訴人製播系
04 爭內容是否違法，其中1人認未涉違法，其餘12人均認已違
05 法且違法情節嚴重，參酌最高行政法院112年度上字第354號
06 判決意旨，當諮詢會議的組成方式或作業程序雖然違反諮詢
07 會議設置要點或諮詢會議作業原則的規定，但不會影響其處
08 理建議的結論，也不致於影響上訴人之委員會議的實體決議
09 時，即因上訴人設置諮詢會議的諮詢目的仍有效達成，則上
10 訴人的委員會議如確有參考該處理建議而作成決議的程序，
11 亦屬合法。是原判決所為撤銷原處分之認定，顯有違誤等
12 語。

13 五、本院查：

14 (一)按「判決不適用法規或適用不當者，為違背法令。」「有下
15 列各款情形之一者，其判決當然違背法令：……六、判決不
16 備理由或理由矛盾。」行政訴訟法第243條第1項、第2項第6
17 款分別定有明文，依同法第236條之2第3項規定，並為簡易
18 訴訟程序之上訴所準用。再依行政訴訟法第125條第1項、第
19 133條及第189條第1項、第3項規定，行政法院於撤銷訴訟應
20 依職權調查事實關係及證據，不受當事人主張之拘束；為裁
21 判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗
22 法則判斷事實之真偽，並將得心證之理由，記明於判決。倘
23 其未善盡調查證據及審酌其證明力之職責，或認定事實有悖
24 於論理或經驗法則，其判決即屬違背法令。又依同法第209
25 條第3項規定，判決書理由項下，應記載關於攻擊或防禦方
26 法之意見及法律上之意見。故行政法院認定事實應憑調查所
27 得之證據資料，就證據與事實之關聯性如何，其證明力之有
28 無，形成心證之理由，記明於判決理由項下。如未說明所憑
29 證據足供證明事實之心證理由，或就當事人提出之證據摒棄
30 不採，又未說明不採之理由，或其調查證據未臻完備，不足
31 以判斷事實之真偽，均構成判決不備理由之違法。

01 (二)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
02 域多元價值思考為其設立目標，為依據法律獨立行使職權，
03 自主運作，不受其他機關指揮監督之獨立機關（中央行政機
04 關組織基準法第3條第2款參照）。依通訊傳播基本法第3條
05 規定：「（第1項）為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府
06 應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。（第2項）國家
07 通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所
08 屬機關依法辦理之。」立法理由略以：「三、為確保通訊傳
09 播管理之公正性與獨立性，通訊傳播委員會應有去政治力或
10 政治干擾之設計，使其得以獨立行使職權。且近年我國電信
11 資訊走向自由化，設立『獨立之監理機關』為我國加入『世
12 界貿易組織』（WTO）所承諾遵守六大監管原則之一。
13 四、通訊傳播委員會為獨立行使職權之管理機關，掌理專業
14 管制性業務，必須嚴守客觀、中立及專業立場，不受一般行
15 政體系適當性及適法性之監督。」處分時國家通訊傳播委員
16 會組織法（下稱通傳會組織法）第3條第13款規定（按：111
17 年5月4日修正、同年8月27日施行之本規定已移列至第11
18 款）：「本會掌理下列事項：十三、違反通訊傳播相關法令
19 事件之取締及處分。」第4條第3項前段規定：「本會委員應
20 具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經
21 驗。」第8條第1、2項規定：「（第1項）本會依法獨立行使
22 職權。（第2項）本會委員應超出黨派以外，獨立行使職
23 權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或
24 擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳
25 播事業或團體之任何專任或兼任職務。」第9條第1項規定：
26 「本會所掌理事務，除經委員會會議決議授權內部單位分層負
27 責者外，應由委員會會議決議行之。」可知，上訴人屬於獨立
28 行使職權的專業委員會，其成員具有電信、資訊、傳播、法
29 律或財經等專業學識或實務經驗，而其行使關於違反通訊傳
30 播相關法令事件之取締及處分之職權，應以委員會之決議行
31 之。復參以中央行政機關組織基準法第3條第2款關於獨立機

01 關之定義，亦可得知上訴人之設立目的及目標，係以維護通
02 訊傳播領域多元價值思考，依據法律獨立行使職權、自主運
03 作，而不受其他機關指揮監督。準此，上訴人以其「制度設
04 計」上的獨立性，架構出決策的正當基礎性，如通傳會組織
05 法第4條、第7條及第9條關於委員任期保障、限制委員屬同
06 一政黨之比例，組成必須具有多元專業色彩，行使合議制及
07 決策透明參與等。

08 (三)再依通傳會組織法第10條第6項規定：「委員會議開會時，
09 得邀請學者、專家與會，並得請相關機關、事業或團體派員
10 列席說明、陳述事實或提供意見。」及上訴人依其權限所訂
11 定屬於行政規則性質之處分時諮詢會議設置要點第1點規
12 定：「國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）為擴大公民參
13 與及廣納社會多元觀點，特設廣播電視節目廣告諮詢會議
14 （以下簡稱諮詢會議）。」第2點第3款規定：「諮詢會議，
15 依……衛星廣播電視法……規定，就下列事項提出諮詢意
16 見：……(三)衛星廣播電視之節目、廣告。」第3點規定：
17 「諮詢會議置諮詢委員39至51人，諮詢委員由下列會外人員
18 組成，其中任一性別代表不得少於3分之1：(一)專家學者19至
19 23人。(二)公民團體代表15至19人。(三)內容製播實務工作者5
20 至9人。」第7點規定：「(第1項)諮詢會議委員由本會主
21 任委員視議案需要，自第3點諮詢委員名單中遴選19人與
22 會。(第2項)前項遴選之委員至少有2分之1出席，始得開
23 會。」第9點第1項規定：「出席委員應就當次議案提出書面
24 審查意見，並就涉嫌違法議案，勾選下列建議處理方式並簽
25 註意見：(一)應予核處，並加註違規情節輕重。(二)發函改進。
26 (三)不予處理。」第10點規定：「諮詢會議之意見，得供本會
27 委員會議審議之參考。」可知，諮詢會議之設置目的，係藉
28 由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者之參與，
29 提供多元觀點及價值，協助上訴人判斷個案違規事實與法規
30 範構成是否符合及其可能造成之影響，並作成處理建議，再
31 由上訴人行使行政裁罰之裁量，以提升外界對上訴人裁處行

01 政罰之信賴。據此，諮詢會議應係承通傳會組織法第10條第
02 6項意旨，以常設會議之模式，廣邀各界人事表示意見，取
03 得不同面向思考，作為內部審議多元辯論基礎之參考機制之
04 一，以藉此保持專業與社會脈動與時俱進，衡平專業觀念與
05 社會認知。

06 (四)又上訴人依諮詢會議設置要點第9點第2項所訂定處分時「廣
07 播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則」(下稱作業原
08 則，註：114年7月25日修正法規名稱為：國家通訊傳播委員
09 會廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業要點)第2點規
10 定：「涉有違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其
11 他違法情節之節目或廣告內容處理，先提請諮詢會議討論並
12 作成處理建議後，再提請本會委員會議審議。」第3點規
13 定：「諮詢會議開會前，本會幕僚單位應先就案件違法事實
14 與法律構成要件之涵攝作分析整理；諮詢會議可參考幕僚單
15 位之分析意見，協助審酌及確認個案事實與法規構成要件
16 是否相符及其可能造成之影響，以作成處理建議，其餘涉及
17 行政裁罰之裁量等，仍由本會委員會議依職權為之。」第4
18 點規定：「本會就諮詢會議所提處理建議作業原則如下：
19 (一)獲過半數出席諮詢委員共識之處理建議，依其建議提請
20 本會委員會議審議。(二)未獲過半數出席諮詢委員共識之意
21 見，其處理建議「予以核處」加上「發函改進」意見之人
22 數，合計多於「不予處理」者，以「發函改進」處理建議提
23 請本會委員會議審議。(三)出席諮詢委員提供之處理建議，
24 因票數相同致無法依前述原則作成處理建議時，會議主持人
25 得對該議案重新討論。本款所稱票數相同情形指：1.「予以
26 核處」加上「發函改進」與「不予處理」處理建議票數相
27 同。2.「予以核處」之違法情節處理建議票數相同。(四)未
28 獲過半數出席諮詢委員共識且無第二款之情形，或經重新討
29 論票數仍然相同時，得依會議主持人意見，擬訂處理建議提
30 請本會委員會議審議。」

01 (五)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
02 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
03 規則，依其規定可知，上訴人於法定組織及程序之外，另行
04 設置諮詢會議及規定其作業程序，目的係藉由專家學者、公
05 民團體代表、內容製播實務工作者之參與，廣納社會多元觀
06 點，於處理涉及違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級
07 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
08 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
09 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
10 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
11 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
12 並提出書面審查意見後，作成應予核處、發函改進或不予處
13 理之處理建議，再提請上訴人之委員會議審議，供上訴人之
14 委員會議審議時之「參考」，委員會議之決議與諮詢會議處
15 理建議不同時，得將該決議內容提供諮詢會議討論案件參
16 考。

17 (六)諮詢會議之組成，依諮詢會議設置要點第7點規定，固應由
18 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
19 諮詢會議委員，惟諮詢會議設置要點並未明定遴選程序，故
20 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
21 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
22 員，亦難謂牴觸諮詢會議設置要點第7點規定。另上訴人向
23 來作法，均係由其主任委員先圈選超過19位的諮詢委員名
24 單，再由幕僚人員以電子郵件詢問被圈選諮詢委員對於多個
25 可開會日期之出席意願，按照委員回復時間先後順序選擇最
26 多19位諮詢委員與會，並依諮詢委員回復時間順序排定後，
27 統計諮詢委員回復情形，依諮詢委員回復可出席時間人數，
28 超過設置要點第7點第2項遴選委員1/2即10人以上，訂為開
29 會日期，並以電子郵件通知確定的開會日期，再另行寄發正
30 式開會通知單予可出席諮詢委員等情，已經最高行政法院審
31 認上訴人遴選諮詢會議委員向來均係採取上述遴選方式，並

01 經由長期反覆運作，已形成行政慣例（最高行政法院111年
02 度上字第915號判決、112年度上字第354號判決、112年度上
03 字第251號判決參照），為本院辦理此類案件職務上已知之
04 事實。

05 (七)查本件諮詢會議之遴選程序，由上訴人主任委員所勾選之人
06 數為25人；上訴人寄發各該諮詢委員之文件內容，為詢問何
07 時得以開會，且由該份詢問之時間內容，尚給予被詢問者2
08 個時間勾選；上訴人事後有寄送正式開會通知，但該開會通
09 知僅通知13人等情，為原審依法認定之事實，核與卷內證據
10 相符。

11 (八)原判決認為本件遴選委員之人數與法定人數不合，且通知開
12 會之人數不足諮詢會議設置要點第7點第1項之19人，難認業
13 已選出19位諮詢委員，並使該次會議之出席人數達到諮詢會
14 議設置要點第7點第2項之規範，被告主張難以採信，自難認
15 為合法；是以，本件諮詢會議之遴選及組成已非合法，則諮
16 詢會議之意見難作為多元意見呈現用以避免被告恣意判斷，
17 該不合法之會議所做成之結論已經喪失原定諮詢會議之目
18 的，則當不能以諮詢會議僅具有建議性質而主張縱使諮詢會
19 議之組成違法不影響原處分之效力等語，固非無見。然而，
20 原判決先認定諮詢會議委員由本會主任委員視議案需要，自
21 第3點諮詢委員名單中遴選19人與會。前項遴選之委員至少
22 有二分之一出席，始得開會。諮詢會議設置要點第7點定有
23 明文。由該要點第7點可知，各次之諮詢會議必須先確定遴
24 選之19人名單後，通知此19位經遴選出之委員出席，而這19
25 人名單中之2分之1委員出席，會議始為合法等節（見原判決
26 第7頁第3-8行），然其後卻又認為：系爭諮詢會議係由上訴
27 人自39至51人諮詢委員名單中勾選25人，雖有超過前開第7
28 點所定之19人。然該19人為諮詢會議設置要點所明確規範之
29 應遴選人數，上訴人自不可以以其他理由變更該會議人數，
30 如可變更，則第7點之至少有2分之1出席之人數是否亦須變
31 更？而上訴人自陳係以避免參加法定人數不足所為之變通權

01 宜措施，然其所謂之法定人數仍是以19人之半數10人為合法
02 之法定出席人數，是就上訴人之主張脈絡以觀，本件上訴人
03 仍是認定需遴選出19位委員，而所謂之19位理論必須在開會
04 前確定，並且就該19位委員寄發開會通知。遴選19位委員與
05 出席委員過半數，除了出席委員過半數係由所遴選之19位委
06 員之人數計算外，另需注意遴選委員19位與出席委員過半數
07 規範不同之情，前者是規範諮詢會議委員之法定人數，後者
08 則屬於合法開會之人數，不能以合法開會之人數為10人回推
09 只要有超過10人回覆，再以勾選人數超過諮詢會議設置要點
10 的19人即直接認定完全合法等語（見原判決第7頁第10-25
11 行），惟原判決所認顯與其先前所認設置要點第7點之規定
12 全然不符，亦即依該設置要點第7點規定僅要求遴選19人與
13 會，並以此為基礎計算二分之一出席人數，然何以原判決係
14 以25人作為計算基礎？又上訴人係由其主任委員於諮詢會議
15 委員名單就其中25人「圈選」欄位為打勾（本院110年度訴
16 字第330號卷第435-436頁），而此一圈選打勾之25人究與設
17 置要點第7點所稱「遴選19人」之關係為何？均未見原判決
18 就此調查並說明釐清。復以，揆諸前開說明意旨，因上訴人
19 設置諮詢會議之目的，乃廣納社會多元意見以供上訴人委員
20 會議作成決議之參考，而非藉由諮詢委員於會議中踐行互相
21 辯證、說服凝聚共識之法定程序，諮詢會議設置要點既未明
22 定遴選諮詢會議委員之程序，而本件上訴人召開109年第6次
23 諮詢會議時，諮詢會議委員之遴選方式，似與上訴人行政慣
24 例並無不符。原審未慮及此，僅因上訴人之主任委員勾選諮
25 詢委員超過19人，即遽認諮詢會議之組織不合法，並因此認
26 定原處分有所違誤，是原判決顯有論理前後矛盾，且未備理
27 由之違法。

28 六、綜上所述，原判決既有如上述之違背法令情事，且足以影響
29 判決之結果，則上訴人求予廢棄，為有理由。因本件事實仍
30 有未明，有由原審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判
31 決，爰將原判決廢棄，發回原審更為適法之裁判。

01 七、結論：本件上訴為有理由，爰判決如主文。

02 中 華 民 國 114 年 12 月 2 日

03 審判長法官 洪慕芳

04 法官 孫萍萍

05 法官 周泰德

06 上為正本係照原本作成。

07 不得上訴。

08 中 華 民 國 114 年 12 月 2 日

09 書記官 黃靖雅