臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

110年度簡字第20號
110年8月5日辯論終結

原　　告　中天電視股份有限公司
000000000000000000
法定代理人　潘祖蔭
訴訟代理人　陳少璿律師
被　　告　國家通訊傳播委員會
000000000000000000
代　表　人　陳耀祥
訴訟代理人　林至偉律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，原告不服被告中華民國109年11月16日通傳內容字第10900196190號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

㈠原告經營之中天新聞台於民國108年12月30日「1200午間新聞」節目，於中午12時4分許以「寵物餐廳動私刑！主管皮帶狠抽少年腳板」為標題，播報內容如下之新聞（以下稱為系爭新聞）：

主播導言：「新北市三重這間寵物餐廳被民眾目擊，不只一次在後巷對員工動私刑，24號晚上有1名未成年打工少年疑似因為對前輩頂撞，對主管說話沒大沒小，結果居然被主管拿皮帶狠抽他的腳底板，而介紹少年來工作的家長親友，全程在旁觀看，什麼事也沒做，現在這個主管也向員警坦承動手，但是少年的父母親並不打算提告。」

記者旁白：「昏暗小巷內幾名男子圍著少男，白襯衫男手上拿著疑似皮帶的物品，突然猛抽少年腳底板，下手有夠狠，

一下不夠，繼續打，少年因為疼痛只能雙手壓著腳，一旁2個男子還有人手上疑似拿著水管的物品，而這裡是1家寵物餐廳，主管居然對員工動私刑。」

記者旁白：「事件發生在24號，新北市三重區寵物餐廳這處後巷，早在中午就被目擊第1次私刑，據了解挨打少年高中輟學，家長不希望他無所事事，找朋友介紹，7月到店裡打工，當天在現場包括店內主管少年坐在一旁，雙親朋友也袖手旁觀，少年因為認為同事工作也沒做好，怎麼可以講自己，因此遭到主管連抽4下腳底板。」

記者旁白：「事發之後餐廳主管到派出所承認有動手，少年家長不打算提告，但再看一次這個畫面，如此管教，恐怕誰都無法接受。」

㈡被告審認系爭新聞涉有妨害公共秩序或善良風俗，違反衛星廣播電視法（以下簡稱為衛廣法）第27條第3項第3款規定，乃於109年4月14日以通傳內容決字第10948010630號函，通知原告陳述意見，原告則於同月22日具函說明。嗣經被告所屬廣播電視節目廣告諮詢會議於109年7月21日審議並作成處理建議，被告再於109年11月4日第936次委員會議決議對原告核處罰鍰新臺幣（下同）40萬元，旋於同月16日以通傳內容字第10900196190號裁處書（以下稱為原處分），依同法第53條第2款規定對原告裁罰，而於翌日（11月17日）送達。原告不服原處分，於110年1月14日向本院提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠法院對於原處分應採取較高之審查密度：

1.獨立專家委員會所為判斷之所以能享有判斷餘地，乃係因其判斷具有不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，換言之，並非獨立專家委員會所做的全部決定，皆得主張享有判斷餘地，毋寧係其所為之判斷具有不可替代性、專業性及法律授權之專屬性時，才可主張享有判斷餘地，法院對其決定須採取較低之審查密度。

2.按「獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。」中央行政機關組織基準法第3條定有明文。而設置「獨立機關」的主要目的僅係在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間（釋字第613號解釋理由參照）。由此可知所謂獨立機關之獨立性，係指其所為之任何決定不須受到上級機關之干擾，故可從行政一體此一體制中獨立而出，換言之，獨立機關之獨立性並非代表其可從司法審查中獨立而出，因此獨立性與司法機關之審查密度之間事實上並無實質關聯性。再者，即使法律授權由被告機關得以其專業做出行政決定，而非授權被告機關得排除司法審查做出最終決定，個案中最終有拘束力的法規範解釋及法律適用的監督，原則上仍掌握在法院手中。

3.不確定法律概念的判斷各界看法未必一致，如有專業行政機關判斷之，法院雖有完全審查權，惟在專業領域內應尊重專業判斷，判斷餘地於焉而生。立法者之所以授權被告機關得排除上級機關之干擾，獨立做出決定，乃係因被告具有通訊傳播等專業知識能做出較為合理之決定，惟若被告機關所做出之決定，事實上並未涉及專業判斷，則此與立法者賦予被告機關有較大的自主決定空間之立意已有扞格，能否承認其做出之決定有判斷餘地之適用亦有疑義。退步言之，縱使承認被告機關對於本件做出之處分具有判斷餘地，因該處分未涉及專業判斷，故司法機關對於該判斷餘地之審查密度，亦不應該降低，反而應本於法院自己之專業對該處分提高審查密度，否則任何處分不論有無涉及專業只要冠上獨立機關之名，即可要求法院降低審查密度，豈非任由獨立機關所為之決定不但可排除上級機關之監督，更迫使司法機關只能採取較低密度之審查，如此一來獨立機關所為之決定實質上已成為最終決定，人民即使

提起行政救濟亦無實益，其所受憲法保障之訴訟權將蕩然無存，行政法院面對行政機關適用不確定法律概念之決定，本即應發揮權力分立制度下司法監督行政之功能與法治國原則下司法實現人民訴訟權之任務，換言之，不應自我限縮，應盡其所能判斷事實，並對行政決定是否合法，從法律與事實觀點作全面性審查。

4.本件被告機關認定原告所製播之新聞有「妨害公共秩序或善良風俗」之情形，「妨害公共或善良風俗」本身乃係一高度之不確定法律概念，在將事實及法律概念涵攝之過程中，完全不涉及任何專業判斷，毋寧係按照審查人之價值判斷來定出結論，故對於被告所為之處分，法院本身即可按照自身之專業進行完全之審查，亦即被告所作原告有違反衛廣法情形之決定，法院可就被告所為處分之涵攝過程及結論提高審查密度，而不需採取低密度審查（即原則上須尊重被告機關所為之處分），並依照自身對於法律之專業來作出妥適正確之判斷。且亦有認為就廣播、電視節目內容，是否有妨害兒童或少年身心健康或妨害公共秩序或善良風俗之判斷，法院仍得全面審查之。

㈡系爭新聞並無違反衛廣法第27條第3項第3規定之情事：

1.按衛廣法第27條第3項第3款規定「衛生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播送之節目或廣告內容，不得有下列情形之一：…三、妨害公共秩序或善良風俗。」而原處分則以下列理由認定系爭新聞違反上述規定：「①系爭新聞以少年疑似因言詞不當、不服管教而遭主管私刑施暴，少年親友全程在旁觀看，且家屬不打算提告等資訊主體，除使社會對此違法暴力私刑產生合理化之錯誤認知，更易引發雇主或有心人士模仿，成為違法行為之宣傳工具，難謂具提醒及警惕作用，違規事實洵堪認定。②系爭新聞部分畫面以紅圈、加框等方式，註明『疑皮帶』與相關人員，強化視覺效果，使少年遭私刑畫面清楚可見，且多次重複少年遭抽打之暴力畫面，加以記者詳

細口述事發情節，突顯少年受辱過程，除使閱聽人不適外，相關內容足讓受害少年身心二度傷害。③系爭新聞於製播涉及違法暴力議題時，未見相關專家（兒少心理健康、勞動關係與條件等）之意見或觀點，亦未傳遞正確法律訊息，誤導民眾認知及判斷，進而影響社會秩序或傷害道德情感。」，惟此等理由實有認事用法違誤之處。

2.次按「妨害公共秩序或善良風俗之意義，係指妨害國家社會一般利益或社會一般道德觀念」最高行政法院94年度判字第1631號判決意旨參照。惟公共秩序或善良風俗乃係「不確定法律概念」，其內涵並不會一成不變，毋寧係隨著社會環境的演變、一般人民思想觀念開化而有所不同，例如早期認為不論「硬蕊」或「軟蕊」有無採取適當安全隔絕措施皆會構成刑法散布猥褻物品罪，而後演變為僅有「硬蕊」（亦即涉及暴力、性虐待或人獸性交）方會構成，「軟蕊」如採取適當安全隔絕措施即不構成（釋字第617號解釋可供參照），故原處分援引最高行政法院88年度判字第3400號判決意旨看法，認為「播送血腥、殘暴犯罪鏡頭之具體描述的節目，依我國社會一般人之倫理、道德觀念，此等畫面之播出顯有妨害公共秩序或善良風俗」等，如依照88年的時空環境觀之，當時民風尚屬較為保守，一般人民之觀念亦非開放，故如播送血腥、殘暴犯罪鏡頭之具體描述的節目的確可能妨害公共秩序或善良風俗，惟二十多年後的今日，社會環境與人民思想早已不可同日而語，播送霸凌片段之節目是否即當然構成妨害公共秩序或善良風俗尚有待商榷，原處分援引此88年之判決，認定系爭新聞播送霸凌片段即構成妨害公共秩序或善良風俗，亦顯有認事用法錯誤之情事。

3.所謂新聞報導乃係通過報紙、電視、廣播節目或網路的形式，對最新事件所進行的報導，是現今社會大眾接收資訊的重要來源。由於人民接收到的是大眾媒體加工過的第二手資訊，並且接受大眾媒體對事件的描寫及說法，隨著媒

體的引導而作出反應，故新聞報導的內容與接收民眾的反應之間具有緊密的連結關係。通常霸凌案報導內容如果會造成社會大眾過度的反應，係因報導使用以下方式為之：

⑴誇張和扭曲：媒體在事件的報導中過度渲染事件的嚴重性，誇大事件參與者的數目或損害的範圍，強調涉及暴力行為的部分，並且以隱喻、誇示等充滿戲劇性的詞彙描述事件，製造事件的嚴重圖像，例如將「騷動」描繪成「暴動」，閱聽者接受到這樣的訊息後，則會對於一場原本不具威脅性的行動，產生秩序與安全被破壞的恐懼；另一個媒體進行誇張和扭曲報導的方式，是在新聞內文的修辭以及新聞標題中，運用戲劇性的、強調的詞彙、突出的排版設計，常與內容不相符合，這些會使閱聽者再看到、聽到標題後，產生先入為主的印象，導致判斷被誤導；又或者媒體對同一則事件，先後製作不同的報導，或在不同事件報導中，重複提出之前的事件，製造類似事件層出不窮的印象。

⑵惡害的預言：在誇張、扭曲、以強調事件本身及其嚴重性的報導之後，媒體接下來常會預測將來還會發生同樣的事件，並暗示將來的狀況會更糟、更嚴重，以提醒閱聽者要隨時留意，並及時採取預防措施，惟事實上現實狀況並不一定如媒體所預言的那樣惡劣，且即使這些惡害預言最後並沒有實現，但是媒體仍可能運用不符合事實的標題，建立事情已經發生的印象。

⑶符號化：媒體運用文字和影像，使行為人的偏差行為和特定文字與物體產生連結，並讓特定文字與物品產生符號的象徵性，可以象徵人或事的特定狀態，讓人投射對特定事務的想像與情緒。例如以mods這個詞彙象徵行為有過失、不正常，具有特殊狀態的人；而某些物品或衣著打扮又可以連結到mods，並被連結到負面的形象，例如在假日的海邊騎著機車閒逛，或衣著打扮標新立異的青少年，即可能被視為是摩德族與搖滾樂族之成員，而

被其他人認為是危險的，並加以閃避。

4.查本件系爭新聞主要係揭發餐廳主管對員工所為之違法私刑行為，該相關影音均已採取最嚴格處理措施，包含運用畫面動作抽格、定格、馬賽克、變色等方式，致無法辨識當事人身分資訊，以達到保護青少年之目的及符合「普」級規定，並無如原處分所認定之「強化視覺效果，使少年遭私刑畫面清楚可見」等情形存在；再者，假如只要社會新聞於播報中將事實經過如實呈現，即會造成被害人身心二度傷害，且令閱聽眾產生不適感受，則照此標準是否所有的犯罪行為過程都無法在新聞報導中加以報導（例如監視器畫面、錄音錄影等），況且本件系爭新聞亦如前述已採取適當措施來將畫面進行處理，不但呈現案發經過，該畫面也不會對被害人或社會大眾帶來負面影響；此外，系爭新聞多次重複少年遭抽打之畫面，並提到少年親友全程在旁觀看，且家屬不打算提告等資訊，依照社會一般民眾之知識經驗水平，應難以會使其等即認為該違法暴力私刑乃係合理，相反的，正是因為當下無人制止此等違法行為，系爭新聞才藉由報導整個霸凌過程，進而喚起社會的高度關注並重視此議題，且原告相信職場霸凌案必定存在於社會各處，此案僅為露出水面的冰山一角罷了，經過系爭新聞報導並形成輿論，不但不會引發雇主或有心人士模仿，成為違法行為之宣傳工具，反而是使正在發生的職場霸凌案加害者心生警惕，使其知道其等違法暴力私刑行為是不被社會所容許的，再加上記者講解事件過程，讓所有閱聽眾得以一窺事件全貌，且記者講解的內容亦完全符合影片顯示之客觀內容，並無任何誇張和扭曲等加油添醋之行為，並不會因此造成社會過度的反應，實難謂會因此對閱聽大眾強化並引發模仿效應；最後，縱使系爭新聞未呈現相關專家（兒少心理健康、勞動關係與條件等）之意見或觀點，惟記者亦有提及「主管也向員警坦承動手」、「餐廳主管到派出所承認有動手」等語，代表上述之霸凌

行為確實已觸犯法律，後續須負起相關的法律責任，並非可逸脫於法律規範之外，故實已具警惕作用，且系爭新聞亦非兒少節目，著重的面向係事實報導而非對於霸凌作出深入的探討，在有限的報導篇幅裡實難再呈現兒少心理健康、勞動關係與條件等相關領域專家之意見或觀點。

5.又按照被告109年第5次廣播電視節目廣告諮詢會議會議記錄觀之，參與諮詢會議之諮詢委員共有17位，其中有6位認為系爭新聞未涉違法、3位認為系爭新聞違反衛廣法第27條第3項第2款規定、8位認為系爭新聞違反衛廣法第27條第3項第3款規定，換言之，17位諮詢委員中僅有8位認定系爭新聞違反衛廣法第27條第3項第3款規定，而有9位皆不認為違反。

6.諮詢會議之結論雖然形式上僅供被告機關參考，被告機關仍有最終決定權，惟從原處分觀之，被告認定系爭新聞違反衛廣法第27條第3項第3款規定之理由，無非係以「易誤導社會大眾對觸法問題之錯誤認知」、「加框強化畫面，動作清楚。記者敘述詳細。對兒少身心衝擊大」、「暴力行為的呈現，與公共利益無關，在新聞的處理上將對於青少年的暴力行為『合法化』，但事實上不符合對兒少法的保護」、「報導方式未能有效處理雇員工作權及人格尊嚴等議題」、「報導對雇主施虐少年的歸因於少年不服管教，有誤導閱聽人責備受害人效應，也會淡化或合理化雇主動私刑之正當性，導致認同父母不提告」等為憑，而這些理由全部皆係由諮詢會議所作出之意見，故可得知諮詢會議之意見實質上即為被告機關作出原處分所據之理由，而諮詢會議中既然有9位諮詢委員認定系爭新聞不違反衛廣法第27條第3項第3款規定（且有6位認為未涉違法），則為何被告在做出最終決定時視若無睹，忽略此一對原告有利之意見，而僅擷取對原告不利之部分意見，顯有斷章取義之嫌，亦有理由不備之違法。況且，系爭節目中不論是提及施虐原因抑或是少年父母不提告等，皆僅針對客觀

事實予以描述，且系爭新聞亦有提及「主管居然對員工動私刑」、「但再看一次這個畫面，如此管教，恐怕任誰都無法接受」等語，故如將系爭新聞內容完整觀之，根本無法得出系爭新聞有將對於青少年暴力行為「合法化」之結論，原處分僅將系爭新聞片段斷章取義即認定為反妨害公共秩序或善良風俗，實難謂理由已為充分。

7.此外，衛廣法第27條第3款規定係規定妨害公共秩序或善良風俗，而非有妨害公共秩序或善良風俗之虞，故被告機關如認定系爭新聞有妨害公共秩序或善良風俗之情形，即應對此負擔舉證責任，提出證據證明系爭新聞確實已妨害公共秩序或善良風俗。惟查本件原處分認定系爭新聞妨害公共秩序或善良風俗之依據，僅有幾位諮詢委員片面主觀意見及感受，客觀上完全未提出任何證據作證之，實難謂被告機關以善盡其舉證責任，原處分顯非適法。

8.最後，中華民國衛生廣播電視事業商業同業公會為發揮自律機制，訂有「新聞自律執行綱要」作為自律規範，而照被告所述，其他報導相同內容且經被告機關裁罰之電視事業尚包含台視、台視新聞台、中視綜合台、民視無限台、民視新聞台、壹電視新聞台、年代新聞台、東森新聞台、TVBS新聞台及寰宇新聞台灣台等業者。惟每家新聞業者皆有自身之專業及倫理規範，既然上述業者經評估後皆認為此一霸凌之新聞可經播出（亦即播出該等新聞並無妨害公共秩序或善良風俗等情事，乃係上述新聞業者之共識），則能否僅憑被告機關少數幾個人的主觀好惡意見，即認定系爭新聞內容有妨害公共秩序或善良風俗之情事，實非無疑，尤其本件被告機關之處分完全不涉及專業判斷，能否以此推翻新聞業者製播新聞之專業決定，顯有疑問。

㈢被告所頒布之「國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件裁量基準」（以下簡稱為裁量基準），其中的「本會裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件違法行為評量表」（以下簡稱為評量表）以及「違法等級及適

用裁處參考表」（以下簡稱為參考表），關於以2年內受裁處次數作為本次處罰之加重或加倍事由，並不符合法律優位原則及授權明確性原則：

1.按「為確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第11條所保障。」、「何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不變或輕微影響，尚非憲法所不許。」大法官解釋第689號、第443號解釋參照之。故主管機關如欲限制人民受憲法保障之新聞自由或其他基本權，應由法律加以規定之；如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權亦應符合具體明確之原則。

2.次按裁量基準第2點第2款規定「本會裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件違法行為評量表及違法等級及適用裁處參考表，適用於依衛廣法第46條至第63條裁處罰鍰之案件」、第5點規定「適用違法行為評量表時，應審酌個案違法情節，勾選表一、表二或表三內考量事項並加計積分後，對照違法等級及適用裁處參考表，擬具適當之處分建議」故依評量表及參考表規定，考量項目包括違法情節、事業2年內受裁處次數及其他判斷因素等，其中關於「2年內受裁處次數」之部分，係以2年內違反衛廣法相同違法構成要件之行為所受裁處次數，作為後一次處罰之加重或加倍事由。而此裁量基準中之評量表及參考表，係主

管機關針對違反廣播電視法及衛廣法等案件，該裁處何種處罰範圍之審酌標準，該裁罰標準若有牴觸法律之情形，直接受侵害者係處分相對人之財產權，而實質上亦係對於新聞業者受憲法保障之新聞自由的侵害，故如前述須由法律加以規定或者以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權亦應符合法律優位原則及明確性之原則。

3.惟查被告所頒布之裁量基準，依裁量基準第1點規定「國家通訊傳播委員會為處理裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法之案件，特訂定本裁量基準」，故此裁量基準並非係「法律」或是經由法律（即廣播電視法或衛廣法）授權被上訴人所訂定之法規命令，而係屬於規範機關內部秩序及運作的「行政規則」，僅具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力（行政程序法第161條），並不對外發生法律效力，故不得拘束法院及人民，此與道路交通管理處罰條例第92條第4項規定授權主管機關訂定之「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」（屬於法規命令）性質並不相同。再者，參酌行政罰法之立法目的，制定行政罰法係因「行政罰之裁處若無共通適用之統一性、綜合性法律可供遵循，不但嚴重影響行政效能，損傷政府威信，更有失公平正義，難以保障人民權益，固制定共通適用之行政罰法，以健全行政法體制，誠有迫切需要」，故為避免行政罰法喪失預定功能，立法者雖未在法律名稱賦予行政罰法基本法地位，然參考其立法意旨應有將該法定位為基本法之意思。因此如將被告所頒布之上述裁量基準、評量表及參考表，對照行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響即因違反行政法義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力」，可知行政罰法並未將過去違反衛廣法相同違法構成要件之行為所受裁罰次數（更何況是尚未確定的個案），作為裁處罰鍰次之審酌依據，惟此裁量基準不僅以2年內受裁處次數作為本次處罰之加重或加倍事

由，且其受裁處次數的意思是只要經過被告裁罰，不須經過訴願或行政訴訟等由公正第三人介入加以審查之程序加以確定，即可作為本次處罰之加重或加倍事由，則如此一來每一次的裁罰都由被上訴人自行決定後，再將每次的裁罰累積成為下一次裁罰的加重事由，實難謂完全符合公平正義。據此，被告所頒布之裁量基準，其中的評量表以及參考表，關於以2年內受裁處次數，且不須確定即可作為本次處罰之加重或加倍事由，明顯違背行政罰法之規定，增加法律所無明定之要件已違反法律優位原則且非來自衛廣法之授權，有違授權明確性原則。故縱使系爭新聞因違反衛廣法而須受裁罰，原處分認定「受處分人（即原告）2年內曾因相同違反事證經本會以…裁處3次在案…」，即係將過去違反衛廣法相同違法構成要件之行為所受裁處次數，作為裁處加重罰鍰之審酌依據，使得原本原告應受裁罰20萬元（10分）轉而被裁罰40萬元（19分）顯有違法等語。並聲明求為判決撤銷原處分。

三、被告則以：

㈠除被告委員具專業性及獨立性外，系爭案件亦先經外部委員所組成之「廣播電視節目廣告諮詢會議」（以下簡稱為諮詢會議）作成處理建議，是被告對系爭新聞是否妨害公序良俗之認定，應享有判斷餘地：

1.按「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權」，通訊傳播基本法第3條第1項定有明文；「本會置委員7人，均為專任，任期4年…」、「本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。」、「本會依法獨立行使職權。本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」，國家通訊傳播委員會組織法第4條第1

項、第3項及第8條第1項、第2項，分別定有明文。

2.次按，「行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業成績評定、公務員考績、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊受其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用或其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：①行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。②法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。③對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。④行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。⑤行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。⑥行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。⑦作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。⑧行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則及比例原則等。

3.揆諸首開規定可知，被告委員除具備電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識經驗外，亦係超越黨派而獨立行使職權。

再者，為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，被告另設置諮詢會議，而依國家通訊傳播委員會廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點（以下簡稱為設置要點）第2條及第3條規定，諮詢會議置諮詢委員39至51人，分別由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者等會外人員組成，且其中任一性別代表不少於1/3，並就衛星廣播電視之節目及

廣告提出諮詢意見。此外，依廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則（以下簡稱為作業原則）第2點及第3點規定，就涉有違反兒童或少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節之節目或廣告內容處理，均應由被告幕僚單位先就案件違法事實與法律構成要件之涵攝作分析整理，俟提請諮詢會議討論並作成處理建議後，再提請被告委員會議審議。是益徵被告依法行使職權所為之各項決定，要屬專業、獨立之判斷，則依司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由，及最高行政法院判決之意旨，就被告有關不確定法律概念之判斷及決定，法院應予尊重。

㈡系爭新聞除重複播送施行私刑之過程，並輔以詳細描繪外，更強調「少年有錯在先」及「少年父母不欲提告」等資訊，致生合理化、合法化私刑行為之效果，顯已對社會秩序或善良風俗產生不良影響：

1.按所謂「公共秩序」，係指國家社會一般利益；至「善良風俗」，則指國家社會一般道德觀念。

「所謂善良風俗，指為維持健全之社會生活，而為一般人所信守之倫理、道德觀念，其具體內涵如何，固難一一列舉，明顯違反人倫、正義、人性尊嚴之行為或具有極高射悻性之行為等一般人咸信其行為非正當有所嫌惡者，均為其例」。

2.查我國為法治國家，是以縱有人涉嫌犯罪，仍應透過形式審判程序加以確認，且亦僅國家得對其執行刑罰，尚不容人民自行對之施加懲罰，否則無異鼓勵復仇性或情緒性之暴力行為，而恐將使暴力氾濫、激化社會對立。再者，因青少年心智發展尚未成熟，故對涉有非行少年之處理，更應以「輔導、導正」取代「處罰」，此亦為我國法制及社會大眾普遍肯認之作法。

職是之故，「維護人權」、「不得施行私刑」及「維護青少年身心健全發展」等觀念，殆均屬國家社會之一般利益

與人民所信守之倫理、道德觀念無疑。

3.詎料，系爭新聞竟具體、詳細描繪主管等人施行私刑，持疑似皮帶及水管等物品抽打1名少年腳底板，而其親友雖在場旁觀卻未加阻止等過程，並重複播放前開私刑影片。再稽該影片雖有經定格或馬賽克方式處理，然除仍能清楚辨識「少年遭抽打腳底板」之動作外，原告更於畫面中以「紅圈」、「加框」及「加註文字」等方式增強影片之視覺效果，強化閱聽者對私刑與暴力行為之印象，顯已對社會秩序及善良風俗產生不良影響。

4.尤有甚者，原告非惟不由「杜絕一切私刑行為」、「保護青少年身心發展」之普世價值出發，並以「說明可能違反之相關法令」與「檢討青少年關懷及輔導制度」等導正並維護人性尊嚴之面向進行報導，反於主播導言、記者旁白及新聞標題中，反覆強調「少年沒大沒小」、「少年頂撞前輩、主管」及「少年父母不提告」等資訊，顯已誤導閱聽者產生「該名少年咎由自取」與「親權及懲戒權毫無行使界限」等錯誤觀念，進而合理化雇主之暴力與私刑行為，自與我國公序良俗有間。

5.況查，經被告循作業原則之規定，將系爭節目提送109年7月21日所召開之109年第5次諮詢會議討論後，諮詢會議委員亦認定「易誤導社會大眾對觸法問題之錯誤認知」、「加框強化畫面，動作清楚。記者敘述詳細。對兒少身心衝擊大」、「暴力行為的呈現，與公共利益無關，…在新聞的處理上將對於青少年的暴力行為『合法化』，但事實上不符合對兒少法的保護」、「報導方式未能有效處理僱員工作權及人格尊嚴等議題」、「新聞畫面雖有抽格，但描述細節仍過長、過多。未能有平衡或公益報導」、「報導對雇主施虐少年的歸因於少年不服管教，有誤導閱聽人責備受害人效應，也會淡化或合理化雇主動私刑之正當性，導致認同父母不提告，其實已違反少年職場受虐相關兒少法源之詮釋，未盡到公共利益平衡角度」等，是益徵

系爭新聞確有妨害公序良俗之情事。

6.再查，原告固辯稱：新聞應如實呈現事實經過，且記者旁白已提及「餐廳主管到派出所承認有動手」等語，足見系爭新聞係在提醒、使觀眾警惕職場霸凌問題云云。然查：

⑴衛廣法既已明文限制衛星廣播電視事業所播送之節目內容，則以經營頻道為專業之新聞台於從事新聞事件之報導時，自應衡酌恪遵法律規定與事實呈現間優先次序，必在不違法的情況下，始得繼以考慮事實真相之傳達，以善盡其社會責任，並展現民主法治國家媒體之守法精神。

⑵職是之故，縱新聞有傳遞事實真相之需求，原告仍應本於其專業判斷，決定是否報導及其呈現之內容與方式，並注意其畫面及報導內容，不得有妨害公共秩序或善良風俗之情事，以符衛廣法之規定及原告之社會責任。

況觀諸原告自行制訂之「中天專業倫理規範」，其中「兒少新聞與節目製播原則」已明訂：避免對其採訪或拍攝，以降低對其身心之傷害（第1點）；文字、聲音及動畫表現應避免官能刺激及猥褻（第4點）；不播出殺人、暴力、血腥、霸凌、犯罪手法（第5點）等原則，是足見原告亦明知：事實及新聞內容之呈現仍應符合法令規定。

⑶詎料，原告竟違反其新聞守門人之注意義務及社會責任，而以「重複播送並強調施暴畫面」及「詳述私刑細節」等方式播送系爭新聞，除有悖於原告自行制訂之「製播原則」外，更已違反衛廣法第27條第3項第3款規定，是自不容原告砌詞否認其違章行為。

7.末查，原告固再辯以：隨著社會觀念變遷，播放暴力畫面已不當然屬違反公序良俗云云。

惟被告為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，已設置諮詢會議，並延攬傳播學界、實務工作者及婦女、兒少權益代表等公正、客觀之專業人士擔任諮詢會議委員，而系爭新

聞業經諮詢會議認定「有妨害公序良俗」之情事，業如上述，故足見私刑、暴力畫面仍與我國現今之公共秩序與善良風俗有間，原告所辯顯不足採信。

8.綜上所述，系爭新聞重複播送私刑畫面，並強調「少年有錯在先」及「父母不欲提告」等資訊，而合法化私刑行為，自以妨害公共秩序與善良風俗。

㈢系爭裁量基準（含評量表及參考表）係被告為公平行使法律授予之裁量權，所訂定之細節性、技術性規定；且「2年內受裁處次數」亦涉原告違規情節輕重及應受責難程度，是被告自得以之為裁量準據：

1.按「係中央水利主管機關本於職權，為公平辦理違反水利法之裁處罰鍰案件，依行為人違章情節輕重及造成損害結果等不同情形，訂定不同之處罰額度及倍數，作為行使裁量權之準則，並未逾越法律授權目的及範圍，自得予以適用」。

2.次按「被告為違反通訊傳播相關法令事件取締及處分的主管機關，本件裁處時之裁罰處理要點，對於違反衛星廣播電視法第36條案件，在法定罰鍰額度範圍內，將違法等級分為10級，以評量積分決定等級，依等級不同而異其對應的罰鍰額度，並參以主管業務單位審酌違法案件相關情狀所為分數及罰鍰金額的建議，而評量積分係依違規情節或營運型態加以分類、區分普通、嚴重及非常嚴重程度，訂定違法行為評量表，適用違法行為評量表時，應審酌違法案件相關情狀，勾選表內考量事項並加計積分後，對照違法等級及罰鍰額度參考表，擬具適當之罰鍰建議，提請委員會議審議。核係為利不同案件同一違規情事，得適用相同裁罰原則，為細節性、技術性規定，客觀合理，被告自得為援用為裁罰基準。」

3.查行政機關為公平行使法律所賦予之罰鍰裁量權限，以兼顧個案正義及平等原則之誡命，而於法定罰鍰範圍內，按行為人違章情節輕重及造成損害結果等不同情形，訂定不

同處罰額度之準則，要非法所不許，殆為最高行政法院之穩固見解。

職是之故，被告於衛廣法第53條第2款所定20萬元以上200萬元以下罰鍰之範圍內，依照個案違法情節及損害結果等因素，訂定系爭裁量基準（含評量表及參考表）等細節性、技術性規定，將違法等級分為10級，以評量積分決定等級，再依等級不同而異其對應的罰鍰額度，自無違法律優位或授權明確性原則，故原告所為主張，顯屬誤會，要無足取。

4.次查，行為人如曾因相同事由受裁罰，則益顯行為人對其所負行政法上義務之內容及意涵更為瞭解，並得據以調整、修正或改進其履行義務之方法；然若行為人仍一再違法，則足徵其並無謹慎遵守行政法上義務之意願，是其可受責難程度自更為嚴重。職是之故，被告於系爭裁量基準（含評量表及參考表）內，以「行為人於特定期間內，因相同事由受裁罰次數」作為裁量準據，顯未違反行政罰法第18條規定。

5.況查，原告於2年內確有因相同違法事由而受3次裁罰（即：107年4月7日通傳內容字第10700115970號、108年5月9日通傳內容字第10800143940號及108年7月9日通傳內容字第10800243540號），至原告固曾就其中108年5月9日通傳內容字第10800143940號訴請法院撤銷，惟業遭本院判決敗訴（案號：108年度簡字第175號）在案，是以前開諸處分均仍屬有效。

職是之故，被告以「受3次裁罰」核算原告之違法積分，自無「應斟酌之事項未予斟酌或不應斟酌事項而予考量」之裁量瑕疵。

6.綜上所述，原告本次違法等級經列為「普通」等級，且衡量原告2年內曾違反相同違法構成要件行為遭裁處3次在案及其他行政罰法第18條第1項所定因素，按評量表分別採計10分、9分及0分後，合計總積分為19分；再對照參考表

中，原告違反衛廣法第53條之違法等級屬第2級，故被告於法定罰鍰額度範圍內，對原告裁罰40萬元，自無裁量瑕疵而屬適法。

㈣據上論結，系爭新聞具體描述私刑過程，且重複播送私刑畫面，其旁白與標題之內容更合理化、合法化私刑行為，自有妨害公序良俗之情事；至系爭裁量基準（含評量表及參考表）則均係被告於法律授權範圍內所為之細節性、技術性規定，自可援用為裁罰基準。職是之故，被告審認原告違反衛廣法第27條第3項第3款規定，依同法第53條第2款及裁量基準（含評量表及參考表），以原處分裁處原告40萬元罰鍰，於法自屬有據等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、原告經營之中天新聞台於108年12月30日「1200午間新聞」節目中，播出系爭新聞報導寵物餐廳未成年員工遭主管以皮帶抽打腳底板方式懲罰事件，經被告審認違反衛廣法第27條第3項第3款，而依同法第53條第2款規定，以原處分裁處40萬元罰鍰等情，乃為兩造所不爭執，並有原處分卷內可稽（本院卷第31頁至第37頁）；其新聞報導內容，經本院當庭勘驗採證錄影光碟，則核與原處分所載相合，有本院勘驗筆錄可考（採證光碟見本院卷第90頁，勘驗筆錄見第141頁、第142頁，第145頁至第159頁），均可採為本件裁判之基礎。原告質疑被告作成原處分之組織與程序，且否認系爭新聞有違反衛廣法第27條第3項第3款之情，另以原處分裁處原告罰鍰40萬元有裁量瑕疵等，請求撤銷原處分，故本件應予審究者，乃被告認定原告涉有前揭違反衛廣法情事，組織、程序上有無牴觸法律？原處分對原告裁處罰鍰，是否有裁量瑕疵或其他違誤？

五、本院之判斷：

㈠按「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流，特制定本法。」、「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業播

送之節目內容，不得有下列情形之一：…三、妨害公共秩序或善良風俗。」、「衛星廣播電視事業…有下列情形之一者，處新臺幣20萬元以上100萬元以下罰鍰，並得令其停止播送該節目或廣告、或採取必要之更正措施：…二、違反第27條第3項第2款至第4款…規定。」衛廣法第1條、第27條第3項第3款、第53條第2款分別定有明文。

㈡關於本件審查基準之說明：

1.前揭衛廣法第27條第3項第3款之「公共秩序」或「善良風俗」均為不確定法律概念，行政機關將該抽象之不確定法律概念，經由解釋而具體化的適用於特定事實關係，即牽涉行政機關就此涵攝過程是否享有判斷餘地及法院審查基準。

2.查衛廣法第27條乃針對節目內容進行管制之規範，對提供內容之傳播媒體的新聞自由勢將造成干預；此外，政府區分節目內容優劣而為管制，亦有家父長思維下威權管制之慮。本院審諸：

⑴憲法第11條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由。又為確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第11條所保障。（以下基於說明上統一，均使用「新聞自由」一詞）司法院釋字第613號、第689號已經闡明清楚。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事，故廣播電視等傳播媒體所享有之新聞自由並非絕對，其有藉傳播媒體妨害公序良俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制。

⑵隨著政經社會情勢的變遷，國家針對傳播媒體內容之管

制，從鎮壓式的硬控制、媒體資源壟斷，轉變成政治言論去管制、以置入行銷籠絡，再逐步轉變成為現今的公民參與體制。簡要言之，公民參與體制是較為彈性，且融合多元形式的自律共管模式，國家減少針對內容直接制定規範，而由傳播媒體以自律組織的方式商訂內容管制規約；傳播媒體之主管機關則設立常設性平台，受理民眾檢舉、申訴內容不妥或不良之節目、廣告；涉及不妥或不良內容之節目廣告是否違法，則由多元組成的諮詢機構初步討論後，再提出建議供主管機關審議。對照我國現行實務運作，包含本件原告在內之衛星廣播電視業者，於95年間組成中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會，並由該公會之新聞自律暨新聞諮詢委員會聯席會議通過「中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會新聞自律執行綱要」（以下簡稱為自律執行綱要），作為傳播媒體有關節目廣告內容之自律規範（該自律執行綱要嗣後歷經多次增修，最近一次修訂係108年1月間，具體條文內容參見本院卷第169頁至第178頁）；而於主管機關方面，則早於91年間即由前行政院新聞局推出「電視妙管家」網站，提供民眾對不當媒體內容之檢舉平台，迄至98年間，被告再設立啟用「傳播內容申訴網」；至針對節目或廣告有無違法之審議，被告內部係先由成員來自專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者等組成之外聘諮詢委員會議審查討論後，作成處理建議再提交被告委員會議審議。

⑶第按「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。」、「本會置委員7人，均為專任，任期4 年，…」、「本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數2 分之1 。」、「本會依法獨立行使職權。」、「本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原

則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」通訊傳播基本法第3 條第1 項，國家通訊傳播委員會組織法第4 條第1 項、第3項、第8條第1項、第2項分別定有明文，可知被告之委員應超出黨派，獨立行使職權，且具專業學識或實務經驗。

⑷基於前開說明，可知傳播媒體基於自律倫理規約，本應注意所製播之節目或廣告是否涉有不當內容；主管機關監理作業上，則本諸公民參與共管精神，經多元組成之諮詢會議討論後建議，再由具專業學識或實務經驗、且獨立行使職權之被告委員會審議決議。故被告針對傳播媒體內容監理所為之行政決定，其中涉及有關文化、倫理等主觀的價值判斷者，立法者已藉由法律規範將該等評價權限分配授與被告，基於權力分立原則，法院對於行政機關所為之評價決定，僅能進行有限度之審查，以尊重行政機關之判斷餘地。

3.被告針對節目廣告內容之自律-共管監理模式，其要點在於藉由多元組成的諮詢會議引進公民參與。依據被告於96年間訂定下達之設置要點，諮詢會議置諮詢委員39至51人，諮詢委員由①專家學者19至23人、②公民團體代表15至19人、③內容製播實務工作者5至9人等組成，其中任一性別代表不得少於三分之一；另依被告98年間訂定下達之作業原則，涉有違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節之節目或廣告內容處理，先提請諮詢會議討論並作成處理建議後，再提請被告委員會議審議。諮詢會議開會前，被告幕僚單位應就案件違法事實與法律構成要件及之涵攝作分析整理；諮詢會議可參考幕僚單位之分析意見，協助審酌及確認個案事實與法規範構成要件是否相符及其可能造成之影響，以作成處理建議，其餘涉及行政裁罰之裁量等，仍由被告委員會議依職權為之。而被告就諮詢會議所提處理建議作業原則，於獲過半數出席諮

詢委員共識之處理建議，依其建議提請被告委員會議審議；未獲過半數諮詢委員共識之意見，其處理建議「予以核處」加上「發函改進」意見之人數，合計多於「不予處理」者，以「發函改進」處理建議提請被告委員會議審議。至被告委員會議之決議與諮詢會議處理建議不同時，得將該決議內容提供諮詢會議討論案件參考。前揭設置要點第3點，作業原則第2點、第3點、第4點第1款、第2款、第5點等分別有明文可參。考量諮詢會議在被告對傳播媒體節目廣告內容監理上所扮演功能，被告經由性質上均屬行政規則之設置要點、作業原則規範諮詢會議之設置與運作，固非無斟酌空間，惟從上開處理原則第3點、第5點規定，明確可知諮詢會議所為建議，對被告委員會議仍無拘束力，是被告於個案具體裁處時，仍應認為乃各委員獨立行使職權所產生之合議決定。故諮詢會議雖無法律或經法律授權命令之規範基礎，然審查被告有無判斷餘地時，應以實際作成處分之行政機關（被告委員會議）及其決策性質而為判斷，諮詢會議的法源爭議尚非否認被告判斷餘地之理由。

㈢原處分事實認定與法律適用之實體審查：

1.按憲法第11條所保障之新聞自由，乃在保障資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，各種內容之新聞報導，則依其性質而有不同之保護範疇與限制之準則。查系爭新聞牽涉雇主對未成年勞工之私刑事件，報導內容除藉由主播、記者旁白交代事件原委外，影像部分則加框、定格方式凸顯播映私刑行為，此外則未針對該新聞事件所涉及之職場霸凌、青少年保護、乃至暴力行為所涉民刑責任等議題進一步論述，此經本院當庭勘驗系爭新聞之側錄影像光碟清楚，有前述勘驗筆錄可稽，系爭新聞僅單純敘述一事件的發生，當可認定。其藉由語言、影像共同詳細描述私刑細節（持皮帶抽腳底板），除以鄙俗瑣事挑動閱聽者感

官刺激經驗，藉以提供娛樂效果外，於「促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展」實難認有何關聯。審之新聞自由係為一工具性權利，以及廣播電視高密度播送之擴散效果，閱聽者經常是在接觸到這些新聞報導後，才認識該報導內容之不當而無從迴避，故原告作為一傳播媒體，雖得主張享有新聞自由之保障，惟針對此類低價值新聞之管制，法院自得採取較低密度之審查。

2.系爭新聞經諮詢會議討論，17位諮詢委員中有6位認為未涉違法，11位認為已違法；該11位委員中，有3位認為係為反衛廣法第27條第3項第2款（妨害兒童或少年身心健康）規定，另有8位則認定係違反同條項第3款（妨害公共秩序或善良風俗）規定，此有該次諮詢會議之會議記錄卷內為憑（本院卷第181頁至第185頁）。

⑴首查參與該次諮詢會議之17位委員中，有9位專家學者、6位公民團體代表、2位內容製播實務工作者；性別比例上則為9位女性、8位男性，有該諮詢會議簽到表可考（本院卷第97頁、第98頁），經核與設置要點第3點規定相符。而前開出席委員之背景身分，比例上且與設置要點規定相近（出席委員為9/17：6/17：2/17；設置要點為19/39～23/51：15/39～19/51：5/39～9/51）。

⑵依諮詢會議之設置要點第9點、與作業原則第4點規定，該會議審查方式係先由出席諮詢委員提出審查意見，並勾選處理方式（包括「應予核處」、「發函改進」、「不予處理」等選項），如諮詢委員處理建議已獲過半數共識，則依該建議提交被告委員會議審議。對照該諮詢會議就系爭新聞之討論，認為未涉違法之委員有6位（其中2位建議改善，4位勾選不予處理），認為已違法者則為11位，此亦有前揭會議記錄可參（本院卷第181頁至第185頁），則依前揭作業原則規定，系爭新聞經諮詢會議討論後，以「應予核處」提交被告委員會議討

論，亦無不合。

⑶原告雖以諮詢委員意見中，認違反衛廣法第27條第3項第3款者僅有8位，未達17位委員中之半數，質疑原處分認定系爭新聞違反該條款之合法性。然查諮詢委員意見中，認為「應予核處」者為11位，已經接近2/3之絕對多數；且被告訴諸多元組成的諮詢會議，要旨係在尋求判斷合於社會通念。另一方面，被告係衛廣法之主管機關，既為該法第3條所明定，違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分，復為被告之法定職權（參國家通訊傳播委員會組織法第3條第13款），故縱諮詢會議就事實與法律構成要件之涵攝有不同見解，被告仍應就原處分之事實認定與法律適用負終局責任，原告特意以諮詢委員見解上歧異分化多數認為「應予核處」之意見，遂不採取。

⑷審之原處分以「…然部分畫面以紅圈、加框等方式，註明『疑皮帶』與相關人員，強化視覺效果，使少年遭私刑畫面清楚可見，且多次重複少年遭抽打之暴力畫面，加以記者詳細口述事發情節，突顯少年受辱過程，除使閱聽人不適外，相關內容足讓受害少年身心二度傷害，並與公政公約第7條禁止事項相符…」、「…系爭新聞內容呈獻少年遭受私刑施暴，涉及非法暴力傷害他人、限制他人行為自由等人性尊嚴保護及職場勞動權益等相關問題，受處分人於製播涉及違法暴力議題時，未見相關專家（兒少心理健康、勞動關係與條件等）之意見或觀點，亦未傳遞正確法律訊息，誤導民眾認知及判斷，進而影響社會至或傷害道德情感…」（參原處分「理由及法令依據」欄第五項、第六項），已經清楚說明認定系爭新聞該當衛廣法第27條第3項第3款「妨害公共秩序或善良風俗」之理由，論述上且堪認對系爭新聞之取締裁處與公序良俗之保護具有實質關聯，此外復難認有何恣意或法律適用之明顯錯誤，本院基於前述審查基準，

認為應予支持。

3.原告另主張系爭新聞所涉事件，並有其他傳播媒體加以報導，可見新聞業者基於各自專業判斷，均認系爭新聞無涉妨害公共秩序或善良風俗等情。查諮詢會議於討論原告所涉系爭新聞事件時，併同審理之傳播媒體業者，尚包括壹新聞台、年代新聞台、東森新聞台、TVBS新聞台、寰宇新聞台灣台等，此有諮詢會議議程可參（本院卷第95頁），對照被告委員會936次委員會議紀錄，前述傳播媒體業者亦分別以違反衛廣法第27條第3項第3款規定，決議裁處金額不等之罰鍰（本院卷第87頁、第88頁），原告主張其他業者亦報導同一事件，應屬事實。然而，某一行為是否牴觸行政法令，應以有權機關包括主管機關、法院之見解為據，縱有多數違反相同法令之個案發生，不能反面主張行為人不違法。「法不責眾」固可為立法上所追求者，卻不能作為執法標準。另一方面，同一新聞事件因報導內容之不同，可能對閱聽者產生不同的認識與影響，故其他業者有報導同一事件，與原告系爭新聞之製播內容是否牴觸法令，猶不能等同看待；此外，商業傳播媒體在激烈市場競爭下，為追求收視閱聽率而娛樂化、小報化，長期以來多所議論，原告以數家傳播媒體均有報導系爭私刑事件，主張系爭新聞未違法云云，亦非足取。

4.再查，「新聞報導不得有下列情形之一：…（三）妨害公共秩序或善良風俗。…」自律執行綱要第貳點總則開宗明義規範清楚，原告為衛星廣播電視事業商業同業公會一員，且共同簽署該自律執行綱要，自應承擔該倫理上要求。原告自行制訂之「中天專業倫理規範」（參本院卷第127頁至第129頁），其參「一般製播原則」關於「兒少新聞與節目製播原則」部分，亦有「文字、聲音、及動畫表現，避免官能刺激及猥褻」、「不播出殺人、暴力、血腥、霸凌、犯罪手法」等要求，益徵原告應注意且能注意新聞製播時尺度規範，乃仍有系爭新聞之播送，原告就違

反衛廣法第27條第3項第3款有故意過失，自可認定。

㈣原處分關於罰鍰裁量之審查：

1.行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍內實踐具體個案正義，惟顧及法律適用的一致性，符合平等對待原則，乃訂頒行政裁量準則作為行使裁量權之準則，既能實踐具體個案正義，又能實踐行政的平等對待原則，非法律所不許。按裁量基準乃被告為處理裁處違反廣播電視法及衛廣法之案件，所發布評量表（表三）及參考表（表四之三），適用於依衛廣法第46條至第63條裁處罰鍰之案件；裁量基準第5點規定，主管業務單位於適用違法行為評量表時，應審酌個案違法情節，勾選表內考量事項並加計積分後，對照違法等級及適用裁處參考表，擬具適當之處分建議。依評量表規定，考量項目包括違法情節或營運型態、2年內裁處次數及其他判斷因素等。依此訂定不同處罰等級及罰鍰額度之裁量基準，核與衛廣法第53條第2款所定之裁量權目的尚無牴觸，本件自得予援用。

2.次按行政訴訟法第4條第2項及第201條規定，行政法院對行政機關逾越權限或濫用權力所為之行政處分，得予撤銷。又若行政處分「未考慮應考慮的事項、考慮了不應考慮的事項而作成行政裁量」或「行政裁量逾越合理判斷所該容許之界線」，都構成違法；所謂裁量錯誤，係指行政機關雖已行使其裁量權，惟其方式錯誤，譬如與裁量決定相關的重要觀點，在行政機關形成決定的過程中未予斟酌（裁量不足）；或未充分斟酌相關之事項甚或以無關聯之因素作為考量，或者判斷係基於不正確之事實關係等情形。行政法院就裁量濫用之審查，應審查行政機關為裁量決定時有無重要觀點未予斟酌，或者其判斷係基於不正確之事實關係等裁量錯誤或裁量怠惰之情形（最高行政法院103年度判字第709號判決意旨參照）。

3.查系爭新聞經被告審議認定有違反公共秩序或善良風俗，

違反衛廣法第27條第3項第3款規定，已如前述；經核原處分之作成遵循被告內部程序規定，事實調查與法律適用復難認有何恣意或錯誤。至罰鍰金額之裁量部分，本院查：

⑴觀諸原告本次違法行為評量表，被告考量項目如下：①違法情節或營業型態：等級「普通」（10分）；②2年內裁處次數（含警告）：3次（1次3分，共9分）；③其他判斷因素：無（0分）。其中關於2年內裁處次數，依裁量基準第7條之定義，係指本次違法行為發生之前1日起追溯至前2年相同違法構成要件之裁處送達紀錄，則以原告於108年12月30日播出系爭新聞計算，原告於106年12月31日起，迄於上開系爭新聞播出日，共有3次因違反衛廣法第27條第3項第3款遭裁處之紀錄，有被告行政處分明細表可參（本院卷第73頁至第75頁），該部分事實並無違誤。再依據上開考量項目之積分總和19分，對應裁罰基準之規定，原告違反衛廣法第53條，違法等級為第2級（積分11-20分），罰鍰額度為40萬元，是原處分裁處原告罰鍰40萬元，要屬有據。

⑵原告爭執評量表將2年內受裁處次數作為加重項目，不問前裁處是否業經行政爭訟程序確定，違反行政罰法第18條第1項之規定。按行政處分經依行政程序法規定送達或公告後，對外即發生存續力，作成該處分之行政機關應受拘束，非有法定事由，不得任意撤銷或廢止該處分，此與該處分是否能循行政爭訟程序加以爭執，概念上須有所區分。是就衛廣法主管機關之被告而言，只要2年內曾針對同一受處分人、以相同違法構成要件作成裁處，且已經作成之處分尚未經爭訟程序撤銷確定者，被告即受前處分之存續力拘束，並應依裁量基準、評量表將之列為評量項目，原告以此主張評量表、裁罰基準有違行政罰法規定，應有誤解。

4.故原處分綜合審酌前開各情，認原告為衛星廣播事業，本有遵守衛廣法等相關規定之義務，卻任令系爭新聞違規播

出，且就其違規情節，應可期待原告能注意，則其主觀上有過失應可認定，被告依同法第53條第2款規定，裁處原告罰鍰40萬元，於法並無不合。

六、綜上所述，本件原處分就系爭新聞所為之裁罰處分，雖屬針對新聞內容之管制作為，且以妨害公序良俗作為裁罰事由，亦有行政部門「移風易俗」之家父長思維。然審諸衛廣法第27條第1項、第3項第3款已明定衛星廣播電視事業應善盡社會責任，播送之節目或廣告內容不得妨害公共秩序或善良風俗，而是否妨害公序良俗之判斷，且涉及主觀價值判斷，則立法者明確授權由獨立的專家所組成之委員會即被告進行評價，非屬政治部門（指行政、立法兩權）且相對欠缺民意基礎之法院基於權力分立原則，自應尊重並承認其判斷餘地。又系爭新聞內容除詳細描述雇主對未成年勞工的私刑霸凌外，並無其他相關議題之深入報導，本院認為系爭新聞除提供閱聽者娛樂效果外，無何「促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展」效果，自屬低價值之新聞報導，並無須對原處分採較高密度之審查。再核原處分之作成，其組織、程序均符於被告內部規範，事實認定與法律適用且具實質關聯，難認有何錯誤或恣意情形；另關於罰鍰之裁處，復遵守裁量基準、評量表、參考表等規範，從而被告以系爭新聞違反衛廣法第27條第3項第3款，而依同法第53條第2款規定，以原處分裁處原告罰鍰40萬元，於法尚無違誤。原告猶執上情，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本案判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院審核後，認與判決結果不生影響，且無調查之必要，爰不一一論述及調查，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98 條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　9　　日

行政訴訟庭　法　官　吳坤芳

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，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本），逾期未提出者，勿庸命補正，

即得依行政訴訟法第245條第1項規定以裁定駁回。上訴理由應表明關於原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　9　　日

書記官　林妙穗