臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

110年度簡字第5號

原　　告　中天電視股份有限公司

代　表　人　神旺投資股份有限公司指定代表人潘祖蔭

訴訟代理人　陳少璿律師

被　　告　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥(主任委員)

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10月21日通傳內容字第10900119890號裁處書，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：原告經營之「中天新聞台」於民國109年2月21日「新聞深喉嚨」節目21時37分許播送標題為「“浙江台商”父親來電深喉嚨獨家訪問中」之相關內容（簡稱系爭節目），主要內容如下：（一）連線過程中由call in民眾表達對防疫之意見，經由自稱浙江台商父親者談論其子由陸返臺後之相關醫療資訊，call in民眾提及就診醫院名稱及特定縣市。（二）call in民眾：「他現在在○○的○○醫院在隔離」，主持人「我們這個醫院名稱不要講。」；call in民眾：「全家都去檢查了，包括外婆也去檢查，檢查完了……常態是在○○（醫院名），我跟太太跟小兒子在○○

檢查（醫院名）。……不要說全家，全○○市人都會糟糕了，他很多地方都去過」。（三）螢幕下方標註：浙江台商父親江先生（約21時38分20秒）。被告認系爭節目任由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訊，以不完整偏頗訊息誤導民眾認知及判斷，致影響疫情控管，有妨害公共秩序或善良風俗之情事，違反衛星廣播電視法（簡稱衛廣法）第27條第3項第3款規定，而依同法第53條第2款規定，以原處分裁處原告新臺幣（下同）40萬元罰鍰。原告不服原處分，遂提起本件訴訟。

二、本件原告主張下述事由，並聲明求為判決撤銷原處分：

（一）系爭節目並無違反衛廣法第27條第3項第3款規定之情事：

1. 按衛廣法第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」。而系爭裁處書則以下列理由認定系爭節目違反上述規定「1、查受處分人（即原告)對現場節目管控，未有內控管理機制妥適處理，致call in民眾於未經查證其身分時即任其發言，並以「“浙江台商”父親（簡稱江先生）來電深喉嚨獨家訪問中！」標題與螢幕畫面標註「浙江台商父親江先生」等方式，明示call in者身分，增加其發言內容與討論議題之關聯，進而影響收視觀眾對系爭節目內容之信賴。2、時值社會大眾對防疫資訊高度重視之際，系爭節目使該民眾說出就診醫院名稱及地點等防疫訊息，並將未經確認查證之訊息持續播出相當時間，已有誤導及混淆社會大眾對防疫訊息認知之情形，影響疫情防治及閱聽大眾權益甚鉅，妨害公共秩序。3、受處分人稱有提醒該觀眾不應露出資訊及個資等辯詞，惟系爭節目觀眾揭露防疫訊息在前，主持人及來賓制止在後，相關訊息藉由電視媒體散布，損害已然造成，受處分人忽略媒體無遠弗屆影響力，核有應注意能注意而未能注意之明顯疏失，受處分人所辯，顯像推諉規避之詞，顯不足採，違規

事實洵堪認定。4、受處分人訂有『新聞性政論節目製播準則』，略以(1)節目之製播，以所得事證暨忠於事件真實性為原則，呈現事件正確性。(4)針對所有消息來源，注意查證，宜避免單一來源或無根據臆測，涉及公共事務時，宜至政府澄清專區、相關單位或具公信力之第三方進行查核。(5)涉及政治敏感話題或者人民陳情案件，宜審慎查證，避免遭不當誤導。綜觀系爭節目內容，與前述『新聞性政論節目製播準則』有間，受處分人處理涉及重大疫情訊息，未善盡編審把關之責，傳遞正確訊息，對重大疫情之防範與控管造成負面影響，妨害公共秩序至臻明確」。惟此等理由實有認事用法錯誤之處。

2. 查本件系爭節目於109年2月21日當晚因配合鑽石公主號包機返台，故採取「現場直播」之方式進行播出，與桃園機場隨時連線掌握最新消息，而後在節目進行中，討論話題提到日前中央流行疫情指揮中心（簡稱指揮中心）表示已證實國內第19例武漢肺炎確定病例，是受到一名浙江台商所感染，惟不論是指揮中心調查之經過抑或是結論，皆有令人疑義之處，故系爭節目主持人及現場來賓便針對此事展開探究與討論，過程中亦開放閱聽民眾可call in進來，發表對政府防疫表現的自身想法，而對於何人會call in進來，系爭節目事前並無法預知，換言之，能call in進來在節目上發言的民眾都是隨機決定，關於其身分及發言內容之真偽並無法立即查證。因此江先生自稱係浙江台商父親，由於系爭節目是現場直播，又未事先預料到會有自稱浙江台商父親之民眾call in進來，當下並無法針對江先生之身分立刻做出查證等動作，且主持人當場亦有說明關於江先生的身分真偽必須先保留，節目進行完畢之後會再另行查證，並無使閱聽大眾百分之百認定江先生即為浙江台商父親之情事存在。

3. 次查，江先生之所以會call in進來系爭節目發言，乃係因其認為就其自身經歷而言，與指揮中心所發布之消息並

不相同，由於其向政府相關單位反應但皆無下文，迫於無奈之下才會call in進來系爭節目發表自身看法。系爭節目為政論談話性節目，其播出之宗旨即為針對政府的各項作為發表評論，善盡媒體作為監督政府第四權的責任，因此對於政府發表的「官方說法」本來就不可能完全盡信，而係透過不同領域的專家來針對政府說法加以分析評論。有關指揮中心之所以認定國內第19例武漢肺炎確定病例，是受到一名浙江台商所感染，乃係因為指揮中心清查首例死亡個案白牌車司機感染源，從相關接觸者中找到三名台商乘客，以一位浙江台商的症狀和接觸時間最吻合，經台大醫學院及中研院雙重檢驗，確認浙江台商體內有新冠病毒抗體，故確實是其感染該白牌車司機。惟指揮中心專家諮詢小組召集人張上淳亦表示，由於時間久遠，該浙江台商病毒核酸檢測結果呈現陰性，若要有絕對的答案，一定要驗到病毒，甚至比對兩人身上病毒株，故僅能得出「司機被浙江台商傳染機會相對較高」之結論，但指揮中心最後發布的消息卻是「證實司機是遭該名浙江台商感染」，顯然此結論已有疑義，指揮中心根據此不確定的結果卻率然認定該名浙江台商就是感染源，對於當時疫情嚴峻的環境來說，無疑是使該浙江台商被標籤化，進而被社會上一般民眾以有色眼光看待，對於該名浙江台商及其家人而言，皆係巨大之身心折磨，江先生求助無門之下，才會決定call in進系爭節目，來表達自身所經歷過的情況，對於指揮中心的說法加以質疑並提出澄清，避免其一家人受到外界流言之影響，系爭節目亦只是提供江先生一個發言的平台，並無散布關於傳染病流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法部分，最終亦受到不起訴之處分。

4. 末查，由於系爭節目乃是採現場直播之方式進行，對於江先生會講到哪些事根本無法事前查證，遑論可預見在連線談話的過程中，江先生會說出就診醫院名稱及地點等私密

防疫訊息，且在江先生說出該等訊息後，主持人及來賓亦立刻制止，後續江先生亦未再提及相關資訊；再者，江先生所言皆係以其自身經歷因與指揮中心所發布之消息並不吻合，且指揮中心調查的過程與結論顯有疑義，故針對所謂的「官方消息」予以澄清，誠如前述，新聞媒體是監督政府的第四權，本來就有義務對政府的行為提出合理質疑，尤其所謂的「官方消息」顯有疑義之際，媒體更應善盡監督義務。本件指揮中心發布浙江台商為首例死亡個案白牌車司機感染源，經江先生認為與其自身經歷並不相符，故透過系爭節目加以澄清及辯駁，系爭節目只是盡其身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眾權益，而有妨害公共秩序之情形，且縱使指揮中心在防疫行動中扮演重要角色，不代表其不會有出錯的可能，假如完全聽信官方說法就不會有損害，播出其他說法就會對社會大眾造成損害，則此實非一個正常民主社會該有的樣貌。此外，按「對於衛星廣播電視之節目或廣告，利害關係人認有錯誤，得於播送之日起，二十日內要求更正；衛星廣播電視事業應於接到要求後二十日內，在同一時間之節目或廣告中加以更正。衛星廣播電視事業認為節目或廣告無誤時，應附具理由書面答覆請求人」，衛廣法第44條定有明文，旨在保障所謂的「媒體更正權」，因此若指揮中心認定系爭節目傳達之資訊有誤，正確做法應是由系爭節目先提出合理質疑後，再由指揮中心提出相關證據澄清，要求系爭節目更正報導，而非一昧要求系爭節目完全依據官方說法來做出報導，否則該條規定豈非淪為具文？故系爭節目之播出自始至終皆無妨害公共秩序或善良風俗等情事存在。

（二）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」，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」

（下稱評量表）以及「違法等級及適用裁處參考表」，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，應受憲法第十一條所保障」、「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便或輕微影響，尚非憲法所不許」，大法官解釋第689號、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(簡稱裁量基準），其中第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星廣播電視法等案件，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. 惟查被上訴人所頒布之裁量基準，依裁量基準第1點規定「國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會)為處理裁處這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，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，斲傷政府威信，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4。因此如將被上訴人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處次數（更何況是尚未確定的個案），作為裁處罰

緩之審酌依據，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上訴人裁罰，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，被上訴人所頒布之裁量基準，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，故法官應拒絕適用該部分違法之行政規則，此有大法官解釋第216號解釋可供參照。故縱使系爭節目因違反衛廣法而須受裁罰，系爭裁處書認定「受處分人（即原告）2年內曾因相同違法事證經本會以……裁處3次在案，……」（第5頁末行至第6頁第3行)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，作為裁處加重罰緩之審酌依據，顯有違法。

三、被告則以下述理由資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴：

（一）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」（簡稱「諮詢會議」）作成處理建議，是被告對系爭節目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」，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，則基於尊重其不可替代性、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及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：⑴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。⑷行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。⑸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。⑹行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。⑺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（司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由，及釋字第319號翁岳生等3位大法官所提不同意見書參照）」，最高行政法院98年度判字第732號判決，著有明文。

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第2條及第3條之規定，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第2點、第3點之規定，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、獨立之判決，則依司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由及上開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，法院自應採取較低之審查密度。

（二）原告未事先查證身分且未告知應注意事項，即於系爭節目容任callin民眾本於「確診者親人」身分，發表有關確診者居住縣市及收治醫院等言論，除誤導民眾對防疫訊息之認知、製造不安外，更有致生特定醫院及縣市遭「標籤化」之結果，而嚴重影響疫情防治，自有妨害公序良俗之情事：

1. 查因嚴重特殊傳染性肺炎疫情具有高傳染力及較高致死率，且迄今尚無經普遍認可之有效疫苗或藥物，是以社會大眾均聞之色變，除唯恐自己有遭傳染之絲毫風險外，更動輒對於確診者大加撻伐，指責渠等將病毒帶回國內，抑或未落實防疫措施致他人遭傳染等。職是之故，為免「確診者或收治確診、高風險患者醫院之工作人員及其家屬遭社會大眾排斥、攻擊」、「將來之確診者不願誠實告知活動史」，甚且使收治醫院之日常運作陷入困難等情事，自不應揭露確診者之收治醫院及居住縣市等詳細資訊。尤有

甚者，為免民眾因混亂、不實之訊息而陷入高度恐慌，進而衍生大規模非理性反應及行為，自亦不容傳播未經查證之資訊。

2. 詎料，原告於109年2月公衛及醫療專家仍未對新冠肺炎病毒有充分認識，且該病毒之影響力尚未明朗之際，竟率爾於系爭節目中，在未事先確認call in民眾之身分，亦未事前告知「不得揭露個資及就診細節」等應注意事項，即容任call in民眾本於「確診者親人」之身分，發表有關確診者居住縣市、收治醫院及「確診前未曾就醫」等言論，更於螢幕下方標註「浙江台商父親江先生」等語，加深閱聽者對callin民眾所為陳述之信賴。系爭節目之內容除混淆、誤導民眾對防疫訊息之認知，且造成不安、恐慌外，更產生所指醫院、確診者居住縣市遭「標籤化」之結果，致疫情防治工作受阻而妨害防疫秩序，自已違反衛廣法第27條第3項第3款規定。

3. 況查，經被告循「廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則」之規定，將系爭節目提送109年6月30日所召開之109年第4次「諮詢會議」討論後，諮詢會議委員亦認定：「本節目在內容呈現過程有許多應善盡管理責任，而避免影響防疫工作，維護公共安全之處，製作單位需加強製播專業及遵守專業準則」、「請電視台針對call-in政論節目或call-in訊息，建立call-in節目的製播規範，落實訊息的真實性、正確性問題」、「相關議題是否適合以call-in形式處理，需思考」、「相關資訊包括身分真實、資訊真實如何確認、把關？」、「未經事實查證並允許call-in持續，導致民眾接受錯誤資訊，有妨害公序之疑慮」、「雖有提醒不應露出資訊及個資，但未經查證當事人所述事實，讓其過度主觀陳述，使特別是時間地點之露出，易引起民眾恐慌，主持人並未平衡處理，雖有申明查證義務及以指揮中心為準，但仍未經查證」、「疫情新聞可以播報，但應嚴謹，此段節目說無法確認新聞陳述者的

身分，在許多重要的新聞點（如醫院名稱等）也沒有做好處理，如去掉醫院名稱的不適當訊息，做法不僅瑕疵，新聞播報應善盡查核與把關的責任」、「對疫情內容做過多誤導，並無根據，卻予以任意散播未把關，對call-in者身分難以確認，卻仍以真實身分進行節目，對重大疫情發展，電視媒體應更多把關」等，並作成「違反衛廣法第27條第3項第3款」之結論，有前揭諮詢會議之會議紀錄在卷可稽，是足證系爭節目確有妨害公序良俗之情事。

4.次查，原告雖辯以：因系爭節目係現場直播，是伊無從查證callin民眾之身分及發言內容是否屬實，且系爭節目主持人與來賓均已立即制止云云。然查：

(1)原告既為衛星廣播電視事業，自應善盡社會責任，發揮高度自律之精神，對其播送之節目內容嚴加規劃、編審，以符合「守門人」之角色。是以無論節目係事先錄製或現場直播，原告均應分別制訂相應之製播規範，以確保播出內容之合法性，尚不得藉由「現場直播」、「開放callin」等方式，規避其依法應負之把關責任。

(2)職是之故，縱系爭節目採現場直播之形式，原告仍應透過「先行詢問callin民眾相關細節，以確認其所述內容之真實性」及「預先告知不得揭露及應注意事項」等事前準備工作，審慎篩選callin民眾；如經篩選之callin民眾於節目中逕自揭露防疫訊息，原告亦應令系爭節目主持人立即制止、截斷其發言，並將通話連線轉至幕後，由工作人員再度告知應注意事項，甚或中斷連線，以確保節目內容之正確性並維護公共利益。

(3)惟原告卻未善盡其把關責任，更無視其自行訂定之「新聞性政論節目製播準則」中有關「……4、針對所有消息來源，注意查證，宜避免單一來源或無根據臆測，涉及公共事務時，宜至政府澄清專區、相關單位或具公信力之第三方進行查核。……」等規定，除未進行任何事前準備工作外，系爭節目主持人於口頭提醒後，竟又逕行

容許call in民眾繼續發言，而未採取任何補救或改善舉措，致該名民眾揭露更多不得公開之防疫細節，是原告主觀上自仍有應注意、能注意而未注意之情事。

5.末查，原告固再辯稱：縱系爭節目之內容有誤，亦應由疫情指揮中心依衛廣法第44條規定要求其更正，而不能逕認伊有妨害公序良俗之情事云云。惟查：

(1)衛廣法第44條規定係在賦予利害關係人「請求更正權」，而同法第27條第3項規定則在限制播出節目之內容，並於同法第53條課予主管機關對違反第27條第3項規定者為裁罰之義務，是以衛廣法第44條及第27條第3項之規範目的、規範對象及構成要件，迥不相侔且分屬二事。

(2)職是之故，如節目內容有違反第27條第3項各款規定之情事，主管機關依法即應進行裁罰；至利害關係人是否擬請更正，要與主管機關之裁罰權行使無涉。故原告旨揭所辯，顯屬誤會，自不足採信。

6.綜上所述，系爭節目播送「未查證身分者」有關「確診者居住縣市及收治醫院」之言論，更於螢幕下方標註「浙江台商父親江先生」等語，已使閱聽者陷入恐慌，且產生「標籤化」之後果，影響疫情防治甚鉅，顯已妨害公序良俗。

（三）系爭裁量標準（含評量表及參考表）係被告為公平行使法律授與之裁量權，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」，最高行政法院96年度判字第1969號判決，著有明文。

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，而平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」，臺北高等行政法院103年度訴字第1839號判決，亦著有明文。

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，訂定系爭裁量標準（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，被告於系爭裁量標準（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條之規定；此觀諸臺北高等行政法院均肯認系爭裁量標準(含評量表及參考表）之效力乙節，亦可證之。

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27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號處分訴請法院撤銷，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。

（四）據上論結，系爭節目任由未確認身分之民眾揭露居住縣市及就診醫院等資訊，已生誤導民眾認知之結果，進而影響疫情管控，自有妨害公序良俗之情事；至系爭裁量標準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款之規定，依同法第53條第2款及裁量標準，以原處分裁處原告40萬元罰鍰，於法自屬有據。

四、本院之判斷：

（一）按言論自由為民主憲政之基礎，廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第11條所保障之範圍。

惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、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；言論自由為人民之基本權利，固為憲法第11條所明文保障，惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制；又憲法對言論自由及其傳播方式之保障，並非絕對，應依其特性而有不同之保護範疇及限制之準則，國家尚非不得於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，制定法律為適當之限制，此有司法院釋字第364號、第678號解釋理由及第509號、第617號、第623號解釋意旨可參。是以，衛星廣播電視事業播送之節目內容，如有妨害公序良俗之情形，自可加以限制。是以，通訊傳播基本法第1條及第5條規定「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，平衡城鄉差距，特制定本法」、「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展」；衛星廣播電視法第1條規定「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，維護視聽多元化，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」，第27條第3項規定「（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製播之節目及廣告內容應尊重多元文化、維護人性尊嚴及善盡社會責任。（第2項）製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。（第3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。……」，第53條第2款規定：「衛星廣播電視事業、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應事業有下列情形之一者，處新臺幣20萬元以上200萬元以下罰鍰，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款或第64條第1項準用第27條第3項第2款至第4款規定」。

（二）次按，通訊傳播基本法第3條第1項規定「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」；國家通訊傳播委員會組織法第4條第1項、第3項規定「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」，第8條第1項、第2項規定「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」。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。又被告為了擴大公民參與及廣納社會多元觀點，在專業觀念上與社會脈動與時俱進，設有諮詢會議，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第2條、第3條的規定，諮詢會議置諮詢委員39至51人，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，任一性別代表不少於1/3，依衛星廣播電視法規定，就衛星廣播電視之節目事項，提出諮詢意見。而依廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則第2點、第3點規定，諮詢會議開會前，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，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，供被告委員會議審議之參考；另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。足見，被告依法行使各項職權所為之決定，核屬專

業、獨立之判斷。

（三）再按，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。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，本件裁處時之裁量基準第2點第2款及第5點規定：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（以下簡稱評量表，表1、表2與表3）及違法等級及適用裁處參考表（表4之1、表4之2及表4之3），適用於依衛星廣播電視法第46條至第63條裁處者；適用違法行為評量表時，應審酌個案違法情節，勾選表1、表2或表3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（表4之1、表4之2或表4之3），擬具適當之處分建議等語，係對於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違法行為評量表適用事業範圍，就違反衛星廣播電視法第27條案件，在法定罰鍰範圍額度，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，參以相關審查會議或諮詢會議審酌違法案件違法情節所為建議，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，應審酌違法情節、2年內裁處次數及其他因素等相關情狀，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。

（四）經查，衛星廣播電視法第27條第3項第3款所稱公共秩序善良風俗係屬不確定法律概念，原告經營之中天新聞台頻道於109年2月21日21時37分許，確實播出系爭節目內容乙

節，已如前述，並為原告所自承並不爭執，並有系爭節目錄影光碟暨本院勘驗筆錄在卷可憑。被告於原告以109年3月10日函提出陳述意見後（原處分卷第11頁），經審酌系爭節目內容及109年6月30日109年第4次諮詢會議之處理意見，經13位諮詢委員有7位認違反衛星廣播電視法第27條第3項第3款要件，再經提請109年9月23日第928次委員會議決議，認有違反公序良俗情形，而評價該當衛星廣播電視法第27條第3項第3款妨害公序良俗之構成要件，經核具有適當性。是以，被告以原告違反衛星廣播電視法第27條第3項第3款規定，並經核定屬普通等級而衡酌原告違法情節，及考量原告係2年內曾違反相同違法構成要件行為遭裁處3次（即被告107年4月27日通傳內容字第10700115970號、108年5月9日通傳內容字第10800143940號、108年7月9日通傳內容字第10800243540號，本院卷第129-153頁），按評量表表3，分別採計10分及9分，依同法第53條第2款規定，對照違法等級及罰鍰額度參考表4之3，屬第2級，於法定範圍內，對原告裁處罰鍰40萬元之決定，洵然有據。原告主張系爭節目之播出自始至終皆無妨害公共秩序或善良風俗等情事存在云云，乃其個別主觀看法，其指摘原處分所依據裁量基準並不符合法律優位原則及授權明確性原則云云，亦無可採。

（五）原告雖以新聞媒體是監督政府的第四權，本來就有義務對政府的行為提出合理質疑，尤其所謂的「官方消息」顯有疑義之際，媒體更應善盡監督義務。本件指揮中心發布浙江台商為首例死亡個案白牌車司機感染源，經江先生認為與其自身經歷並不相符，故透過系爭節目加以澄清及辯駁，系爭節目只是盡其身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眾權益，而有妨害公共秩序之情形，且縱使指揮中心在防疫行動中扮演重要角色，不代表其不會有出錯的可能，假如完全聽信官方說法就不會

有損害，播出其他說法就會對社會大眾造成損害，則此實非一個正常民主社會該有的樣貌云云置辯。然依本院勘驗筆錄及系爭節目錄影光碟以觀節目呈現內容，可見就是在討論經中央流行疫情指揮中心認定曾被新冠病毒感染並具有抗體之「浙江台商」可能為感染源，死亡個案「白牌車司機」被該「浙江台商」傳染機會相對較高合理性之問題（並參見本院卷第43、45、46頁新聞報導），很明顯該具有新冠病毒抗體之「浙江台商」是否為感染源將新冠病毒傳染給死亡個案「白牌車司機」，係涉及醫學及病理學專業知識，絕不能由非專業人員任意觀察自行判斷之情節恣意拼湊說三道四造成恐慌，系爭節目即係在未事先確認call in民眾之身分，亦未事前告知「不得揭露個資及就診細節」等應注意事項，為能達成「浙江台商」非新冠病毒感染源之結論，容認call in民眾本於「確診者親人」之身分，透過現場call in發表有關確診者居住縣市、收治醫院及「確診前未曾就醫」等言論，更於螢幕下方標註「浙江台商父親江先生」等語，實會加深收視閱聽者對call in民眾所為陳述之信賴，進而混淆、誤導民眾對中央流行疫情指揮中心所發布之防疫訊息，造成對流行病傳染之不安、恐慌，更產生所指醫院、確診者居住縣市遭「標籤化」流行病區域之結果，致使疫情防治工作受阻而妨害防疫秩序，對新冠肺炎傳染性風險應落實防疫措施之社會秩序或民眾因混亂、不實感染源訊息陷入高度恐慌進而衍生大規模非理性反應之民情風俗，嚴重產生不良影響，難認其呈現之內容有公益性及新聞性可言。原告為以經營頻道為專業之新聞臺，對於新聞報導規範自知之甚稔，本應本於專業判斷，決定是否報導及其呈現之內容、方式，以符法令規定及社會責任，卻任由上述非專業人士之call in內容助長任意觀察自行判斷之情節恣意拼湊說三道四造成恐慌方式報導，違悖衛星廣播電視設置及通訊傳播之功能與目的，任令系爭節目違法播出，規避新聞守門人之公

共利益注意義務及社會責任，核其所為縱非故意，亦有過失，其前開所辯，應無可採。

（六）原告雖強調原處分所依據裁量基準並不符合法律優位原則及授權明確性原則，以及衛星廣播電視法第44條規定旨在保障所謂的「媒體更正權」，因此若指揮中心認定系爭節目傳達之資訊有誤，正確做法應是由系爭節目先提出合理質疑後，再由指揮中心提出相關證據澄清，要求系爭節目更正報導云云。然同前所述，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。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，本件裁處時之被告以105年12月16日通傳內容字第10548036540號令修正發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，第2點第2款規定被告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（簡稱評量表，表三，適用範圍：1.衛星廣播電視事業、2.境外衛星廣播電視事業、3.他類頻道節目供應事業）及違法等級（普通、嚴重、非常嚴重）及適用裁處參考表（表四之三）適用於依衛星廣播電視法第46條至第63條裁處者；同裁量基準第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（表三）規定，對於違反衛廣法第27條第3項第2、3款「妨害兒童或少年身心健康或公共秩序或善良風俗」節目或廣告，考量項目包括比例原則、有無將違法情節做適當修正、一行為違反數個行政法上義務、行為應受責難程度、違反行政法上義務所得之利益及所生影響、受處罰者之資力、依社會通念違法情節影響層面甚鉅或導致他人權益受損甚鉅或無法回復原狀等。

對於依衛廣法第53條裁處之案件，依裁處參考表（表四之三），在法定裁罰金額範圍內，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，並參以相關審查會議或「廣播電視節目廣告諮詢會議」審酌違法案件相關情節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、2年內裁處次數及其他因素等相關情狀，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、技術性的規定，客觀合理，被告自得為援用為裁罰基準。因此，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，尚非法所不許。職是之故，被告於衛星廣播電視法第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，訂定系爭裁量標準（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，並無違法律優位或授權明確性原則之可言。又衛星廣播電視法第44條規定係在賦予利害關係人「請求更正權」，而同法第27條第3項規定則在限制播出節目之內容，並於同法第53條課予主管機關對違反第27條第3項規定者為裁罰之義務，是以衛星廣播電視法第44條及第27條第3項之規範目的、規範對象及構成要件，顯不相侔且分屬二事。因此如節目內容有違反同法第27條第3項各款規定之情事，主管機關依法即應進行裁罰；至利害關係人是否請求更正，要與主管機關之裁罰權行使無涉。故原告所為主張，顯屬誤會，要無足取。

五、綜上，原告所訴，均無可採。原處分認事用法俱無違誤，原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

六、結論，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　　14　　日

行政訴訟庭　法　官　范智達

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　　14　　日

書記官　蔡凱如