

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

112年度簡字第58號

113年1月11日辯論終結

原告 民間全民電視股份有限公司

代表人 王明玉

訴訟代理人 陳倩芸律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳耀祥

訴訟代理人 魏啓翔律師

上列當事人間廣播電視法事件，原告不服被告中華民國112年2月22日通傳內容字第11100553390號裁處，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

原告不服被告民國112年2月22日通傳內容字第11100553390號裁處書(下稱原處分)所裁罰新臺幣(下同)20萬元罰鍰而涉訟，是本件爭訟之罰鍰數額既在50萬元以下，屬行政訴訟法第229條第2項第2款規定之簡易行政訴訟事件，應適用簡易訴訟程序，以地方行政法院為第一審管轄法院。

二、爭訟概要：

(一)原告經營之民視台灣台頻道所製播「辣新聞152」節目，於111年9月22日21時54分許播出以下有關晶華緋聞案及選舉議題內容(下稱系爭節目)：

1. 21時54分許起：

(1)標題：「解答世紀之謎！蔣孝嚴緋聞女主角是誰！？證據呼

01 之欲出！？正式揭曉！」（背板揭示當事人照片及個人資
02 訊）。

03 (2)主持人：「晶華飯店的那個緋聞，有人把她形容成為滾床單
04 的女主角，究竟原名、原姓，以及她的身分、地位，到底是
05 誰？…我們今天要在節目說，這位女主角她是中國小姐，也
06 是華航空服員，…這位女主角，當時為什麼會逼迫章孝嚴，
07 寫下那個便條箋，叫人家在2000年6月的時候離婚，這位女
08 主角，如果願意解釋的話，我們也歡迎她來到我們的節
09 目。」

10 2. 22時20分至22分許：

11 (1)標題：「王筱嬋、李紀珠被冤枉！？蔣孝嚴保護誰！？消失
12 的緋聞女主角！？獨家公布！」、「解答世紀之謎！蔣孝嚴
13 緋聞女主角是誰！？證據呼之欲出！？正式揭曉！」。

14 (2)主持人：「兩岸買辦的這個人，可以做臺北市長的爸爸
15 嗎？…林冠勳，請你告訴蔣萬安，從明天開始回答，你爸爸
16 為什麼要藏起來張○○(真實姓名詳卷，下稱張女)，要去陷
17 害王筱嬋，如果你不回答，每一天就問你，DNA要不要驗？
18 你們陷害了一個女性，張○○在現場有人認識嗎？」

19 3. 22時22分許起：

20 (1)標題：「解答世紀之謎！蔣孝嚴緋聞女主角是誰！？證據呼
21 之欲出！？正式揭曉！」、「帶風向直指王筱嬋!?蔣孝嚴刻
22 意操作?!涉世未深!?保護第三者!?!」「王筱嬋、李紀珠被冤
23 枉！？蔣孝嚴保護誰！？消失的緋聞女主角！？獨家公
24 布！」。

25 (2)主持人：「我對於要不要公布這個名字，有不同的看法，很
26 多人說，其實她是陷害王筱嬋的人，因為她躲在後面，被保
27 護，害得王筱嬋23年不白之冤，所以這個名字，為什麼不能
28 公布，所以今天經過了，所有的確認之後，我們公布叫張○
29 ○……我們媒體為什麼要保護她？我們媒體為什麼要保護
30 她？妳是一個事件的主角，我媒體不是保護妳，是請妳出
31 來，我今天透過各種不同的方法，去連繫張○○小姐，但是

01 我們找不到她的電話，可隨時隨地歡迎張○○小姐跟我們連
02 繫……。」。

03 (二)嗣經被告審認系爭節目違反廣播電視法(下稱廣電法)第21條
04 第3款及個人資料保護法(下稱個資法)第20條第1項規定，乃
05 依行政罰法第24條第1項及廣電法第43條第1項第2款規定，
06 以原處分裁處原告罰鍰20萬元。原告不服原處分，遂提起行
07 政訴訟。

08 三、原告起訴主張及聲明：

09 (一)主張要旨：

10 1. 被告表示111年第6、7次「廣播電視節目廣告諮詢會議」(下
11 稱諮詢會議)之召集過程，係由被告主任委員先行圈選超過1
12 9名諮詢委員名單，指示被告業務承辦單位先詢問可出席與
13 會之時間及意願，再依諮詢委員回覆之時間順序排定開會日
14 期，對回覆可出席之前19名諮詢委員寄發開會通知單及議程
15 等資料，惟開會當日僅12名諮詢委員出席，缺席7人，等同
16 將諮詢會議之組成取決於超額勾選之委員隨機且不確定之回
17 覆順序，已違反「廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點」
18 (下稱設置要點)第7點第1項規定。又被告主任委員圈選委員
19 人數究係幾位？出席委員人數是否已達設置要點第7點第2項
20 規定之至少二分之一？倘主任委員先行圈選人數為25名，則
21 出席之人數12人根本未達設置要點第7點第2項規定之至少二
22 分之一出席之規定？既然是依據委員之回覆時間及意願後再
23 排定開會日期，何以開會時仍有高達7人缺席？被告對此均
24 未說明。又參酌臺北高等行政法院110年度訴字第889號判決
25 意旨，111年第6、7次諮詢會議之遴選及召開程序已違反設
26 置要點第7點規定，自有重大瑕疵。

27 2. 系爭節目並無妨害公共秩序善良風俗：

28 (1)「憲法第11條規定，人民之言論自由應予保障，鑑於言論自
29 由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，
30 形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持
31 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

度之保障」(司法院釋字第509號解釋理由書參照)；「本於主權在民之理念，人民享有自由討論、充分表達意見之權利，方能探究事實，發見真理，並經由民主程序形成公意，制定政策或法律。因此，表現自由為實施民主政治最重要的基本人權」(司法院釋字第445號解釋理由書參照)。又政府對言論內容所為的管制，是直接針對言論所傳達的訊息、思想或觀點等進行規範，直接產生箝制言論的效果，相較於無涉言論內容的管制措施，應受較嚴格的審查。再者，對於言論內容的管制，如涉及政治性言論，考量政治性言論在自由民主憲政秩序中的重要功能，不能輕易信賴，甚至放任政府的管制，相較於商業性、誹謗性及猥褻性言論等其他非政治性言論，尤應受到最嚴格的司法審查。

- (2)對於不實言論，不因其內容之不實即否定其亦受憲法言論自由的保障，畢竟錯誤或不實的事實陳述在特定場合或情境下仍具有一定的社會功能，例如社交場合上的避免尷尬、保護隱私、防止偏見、安撫受害人、保護兒童的純真；在公開場合，可能有停止恐慌、在危機前保持冷靜；甚至在學術場域，以不實陳述進行假設、辯論、驗證等，均有其正向價值，故不能輕易地放任政府處罰人民的錯誤陳述，以避免寒蟬效應(參見：楊智傑，美國不實言論之言論自由保障，國立中正大學法學集刊，第71期，110年4月，第136頁；黃銘輝，假新聞、社群媒體與網路時代的言論自由，月旦法學雜誌，第292期，108年9月，第13-14頁)。又不實言論，依其言論屬性，可能出現在政治性、商業性、誹謗性、歧視性言論或司法訴訟等不同領域，造成法益侵害的情形即有不同，管制措施的正當性要求自亦有所不同。如前所述，政治性言論應受高度保障。政黨、政治人物或與政治有關的公眾人物(如政治評論員)對於品評官員表現、監督政府、政策攻防、辯論的過程中，錯誤、不完整或片面擷取、篩選的事實陳述難以避免，此為開放的自由民主社會所須容忍，且政府或相對應的政黨、政治人物已有各種澄清或指出對手陳述錯

01 誤的種種機制與管道，政府以處罰手段管制該等言論的正當
02 性及必要性更應受到嚴格檢視。

03 (3)廣電法第21條第3款所稱「妨害公共秩序」，不能廣泛地理
04 解為只要有不實言論即當然妨害公共秩序，而應侷限於該不
05 實言論有造成社會公共生活之立即危害的高度可能性，始該
06 當於該條款規定。如果沒有立即危害的可能，該等不實言論
07 仍可經由言論市場的辯論與資訊交換而獲得澄清，即無以處
08 罰手段予以管制的必要（參見：林子儀，言論自由與內亂
09 罪，收於：言論自由與新聞自由，元照出版，88年9月，第2
10 12頁；楊智傑，美國不實言論之言論自由保障，第150-151
11 頁；黃銘輝，假新聞、社群媒體與網路時代的言論自由，第
12 18頁）。另所謂「善良風俗」，意涵抽象模糊，以國家公權
13 力將特定時空中多數人恰巧接受的風俗，強加於社會成員之
14 上，可能是危險的權力濫用，社會多數人廣泛認同的社會風
15 俗，也不一定能通過憲法價值體系的檢驗。因此，就公法學
16 的角度，「善良風俗」不宜單純理解為多數人向來、既有的
17 道德觀或倫理性的抽象情感，而必須本諸憲法的基本價值予
18 以評量（參見：Karl Larenz著，陳愛娥譯，法學方法論，
19 五南出版，88年，第192頁；楊坤樵，大法官解釋中的
20 「性」價值秩序，全國律師，101年5月15日，第13-16
21 頁）。

22 (4)系爭節目為原告經營之民視台灣台於111年9月22日播出的政
23 論性談話節目，由周玉蔻主持，並邀請來賓于北辰、陳東
24 豪、溫朗東、張國城、蘇巧慧、林冠勳及徐嶽煌參與討論。
25 而原處分所指述內容，即標題「解答世紀之謎！蔣孝嚴緋聞
26 女主角是誰！？證據呼之欲出！？正式揭曉！」、「王筱
27 嬋、李紀珠被冤枉！？蔣孝嚴保護誰！？消失的緋聞女主
28 角！？獨家公布！」等「晶華緋聞案」相關內容，係源自於
29 當時之臺北市長參選人蔣萬安及其父親蔣孝嚴二人均為國內
30 政壇知名人士，具有政治影響力，故其私領域之行為，將影
31 響一般民眾判斷其品德及其誠信處事之參考，與公共事務相

01 關，節目中出現之的言論，為主持人周玉蔻針對晶華緋聞案
02 所為之事實敘述及評價，自屬政治性言論，應受較高程度的
03 保障。

04 (5)原處分認定系爭節目「將特定人張女之姓名公布，形成媒體
05 公審，傷害一般社會道德、倫理觀念或正面價值」，惟倘系
06 爭節目所播出之內容有誤，所影響者至多僅為特定人張女，
07 並未損及公眾利益，而張女之個人利益如受影響，自得向發
08 表言論之人主張侵害名譽權相關訴訟，應屬私權糾紛，與廣
09 電法無涉。

10 (6)參照臺灣高等法院93年度重上字第352號民事判決「所謂違
11 反善良風俗為明顯違反人倫、正義、人性尊嚴之行為」或
12 「具有極高射倖性之行為等一般人咸信其行為非正當有所嫌
13 惡者」，系爭節目內容係討論蔣孝嚴之緋聞案，此屬與公共
14 利益相關之政治性言論，節目中提及疑似牽涉其中之相關人
15 物，或有造成當事人生活之影響，惟不應無限上綱至傷害一
16 般社會道德之公共利益層面。另張女已於111年9月26日親赴
17 臺北地檢署向主持人周玉蔻及來賓蔡玉真提出刑事妨害名譽
18 告訴，臺北地檢署檢察官於112年7月5日依違反個資法及加
19 重誹謗罪將二人提起公訴，且張女另向原告請求民事連帶賠
20 償2000萬元，倘系爭節目內容有不當之處，遭牽涉之張女可
21 尋求刑事或民事之司法救濟，應屬個人私權糾紛，無涉公共
22 利益，更未有妨害公共秩序善良風俗之情形。

23 (7)原處分認定系爭節目「公開傳遞恐嚇意涵之言詞，威嚇被評
24 論之人，不利公共議題之理性討論及民主言論環境，致損及
25 公共秩序之維繫，並已悖離新聞評論節目應客觀公正之原
26 則」，更屬無稽。蓋言論自由為人民之基本權利，憲法第11
27 條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自
28 我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能
29 得以發揮。又政論性節目，多係以批判之角度針對社會議題
30 進行討論，相較一般節目，用詞向來較為激烈，主持人所述
31 「如果你們不回答，每一天就問你，DNA要不要驗？」，係

01 對臺北市長參選人之提問，此屬選舉過程中常見之政治性言
02 論，並非原處分所述之「恐嚇」、「威脅」，自應受言論自
03 由之保障。再者，主持人所評論之對象為臺北市長參選人蔣
04 萬安，而非一般市井小民，市長參選人本即應受到民眾監督
05 指教，且市長參選人有各種澄清機制與管道，此為開放的自
06 由民主社會所須容忍！被告以系爭節目符合廣電法第21條第
07 3款規定「妨害公序良俗」之情形，逕以原處分對原告裁處
08 罰鍰20萬元，實有違誤。

09 (二)聲明：原處分撤銷。

10 四、被告答辯及聲明：

11 (一)答辯要旨：

- 12 1. 依最高行政法院106年度判字第189號判決、107年度判字第3
13 20號判決及臺北高等行政法院109年度訴字第1435號判決意
14 旨可知，被告藉由專家學者、公民團體代表等參與，提供多
15 元觀點及價值，作為被告內部審議多元辯論基礎之參考機制
16 之一，協助被告判斷個案違規事實與法規範構成是否符合及
17 其可能造成之影響，並作成處理建議，再由被告行使行政裁
18 罰之裁量，以提升外界對被告裁處行政罰之信賴。該諮詢會
19 議之建議僅供被告委員會議審議參考，僅止於諮詢，最終且
20 唯一之決策及責任仍在被告委員會議。111年第6、7次諮詢
21 會議召集作業，按行政慣例由被告主任委員先行圈選超過19
22 名之諮詢委員名單，指示被告業務承辦單位先詢問可出席與
23 會之時間及意願，再依諮詢委員回覆之時間順序排定與訂定
24 開會日期，對回覆可出席之前19名諮詢委員寄發開會通知單
25 及議程等資料，於本次開會當日，出席者12人，缺席者7
26 人，系爭節目經諮詢委員討論後，建議不予處理者為5位，
27 建議應予核處者為7位，被告主管業務單位並按諮詢會議建
28 議作業員則所定程序，將諮詢會議所為建議，提請被告委員
29 會議審議，是本次諮詢會議之組織及其建議處理均符合設置
30 要點之規定。又諮詢會議當日縱使該19名委員或因有個人因
31 素而不克出席，但僅須出席人數符合設置要點第7點第2項規

01 定即得開會，並無須19名委員全體出席始得作成處理之建
02 議，自無原告所陳諮詢會議取決於超額勾選之委員隨機且不
03 確定的回覆順序、違反設置要點第7點第1項規定之情事。

04 2. 經被告112年1月18日第1050次委員會會議審議原告之陳述意
05 見、新聞自律委員會會議紀錄及調查事證，認系爭節目已違
06 反廣電法第21條第3款規定及個資法第20條第1項規定：

07 (1)新聞自由雖為言論自由之一環，但不等同於言論自由，畢竟
08 媒體屬公器，係民主社會民眾重要視聽資訊來源，與成熟公
09 民社會之養成、社會之安定與發展皆息息相關，新聞自由應
10 有更多公益及社會責任的考量，電視新聞業者應製播並提供
11 視聽眾正確、公平、公正之新聞內容。誠如司法院釋字第50
12 9號所明釋：言論自由固然為憲法所保障的權利，但為兼顧
13 對社會善良風俗、國家利益、個人名譽、隱私及公共利益之
14 保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限
15 制。

16 (2)參酌衛星廣播電視法第27條第1項規定，衛星廣播電視事業
17 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
18 告內容應尊重多元文化、維護人性尊嚴及善盡社會責任，旨
19 在要求衛星廣播電視業者對其所播送之節目及廣告內容，應
20 善盡注意義務係在憲法保障新聞自由、言論自由之前提下，
21 提醒電視媒體在被賦予第四權之權利下，仍應注意新聞自
22 律；併考量事實查證為製播新聞之必要程序，為避免因未查
23 證或查證不確實，致新聞製播發生被片斷取材、煽情、誇
24 大、偏頗等失衡情事，致生損害於公共利益，新聞製播基於
25 媒體公益，應兼顧社會責任與大眾求知的權益，同時亦應考
26 量文明社會普世價值，並由媒體自律與內控機制予以落實。

27 (3)系爭節目揭露張女之姓名、肖像、職業、經歷等特定人士個
28 資類型事實，屬可直接識別特定自然人之個人資料（個資法
29 第2條第1款）。主持人於系爭節目提及其同日前往臺北地檢
30 署向張女道歉，是因為「發現張女離開美術研究所工作之
31 後，應該只是一位家庭主婦」，即主持人已公開自承所指摘

01 涉入該緋聞案之第三人現屬非公眾人物，此與原告意見陳述
02 指相關人士皆為公眾人物，顯相矛盾。至張女過去雖曾為公
03 眾人物，依主持人所指其現已為家庭主婦尚屬「非自願性公
04 眾人物」，且其職業、經歷、私領域生活並非公共事務，當
05 與公共利益無關，此非如防疫訊息或疫苗訊息，不屬收視觀
06 眾須知之資訊，亦非增進公共利益所需。觀諸系爭節目揭人
07 隱私之內容，已違反原告所訂「民視新聞自律規範」第26點
08 （二）新聞節目製播規範：「8、新聞節目對於檢舉、揭發
09 或公開譴責個人或機關團體之新聞，應與公共利益有關，且
10 應提供各方意見表達之機會」之規定。

11 (4)有關係爭節目播送妨害公序良俗部分：

12 ①系爭節目僅憑單一消息來源之擴散資訊，逕自將第三人牽扯
13 為20多年前之緋聞女主角，涉及事實指涉，並非單純言論，
14 誠如民視新聞自律諮詢委員會會議結論，倘若張女非晶華案
15 當事人，其如何自證非當事人？電視媒體挾話語權，公開臆
16 測與公共議題無關之第三人張女，利用媒體公器揭露其隱私
17 （姓名、肖像、職業、經歷、私領域生活等），迫使其無端
18 曝露於公眾議論中，形同媒體公審，已傷害一般社會道德、
19 倫理觀念、文明社會之普世價值，妨害善良風俗之情事，足
20 臻明確。

21 ②系爭節目內容提及：「請你告訴蔣萬安，從明天開始回答，
22 你爸爸為什麼要藏起來張○○，要去陷害王筱嬋，如果你不
23 回答，每一天就問你，DNA要不要驗？」，該等言論內容顯
24 藉掌握媒體話語權，公開傳遞恐嚇意涵之言詞，威嚇被評論
25 之人，復藉該緋聞案內容，持續討論蔣孝嚴身世及蔣萬安血
26 統問題，並與選舉議題連結，而不利公共議題之理性討論及
27 民主言論環境，已損及公共秩序之維繫，及悖離新聞評論節
28 目均應客觀、公正之製播原則。原告藉媒體公器公開播送妨
29 害公共秩序之言論，違規事實洵堪認定。

30 (5)被告為保障民眾收視權益，廣納社會多元觀點，並使處分結
31 果客觀、周延，將系爭節目相關內容提送111年10月31日召

開之系爭諮詢會議討論，出席之諮詢委員多數認為系爭節目已違反廣電法及個資法規定，建議予以核處，其等意見略以：

- ①未有明確證據下指摘善意第三人張女涉入其內，對於台灣社會族群融合之公共利益以及個人名譽權、社會善良風俗之侵害嚴重。
- ②主持人說：「如果蔣萬安本人對這些事情的回應，危機處理是正大光明的…抨擊本節目、抨擊我個人的話，我們可能會從事實報導當中給他手下留情…恕我不客氣……」，主持人已經在節目中公開「警告」、「恐嚇」當事人多次，傳達只有她能批評別人，別人不能批評她的訊息，動不動就說別人抹黑她，讓人心生恐懼；將媒體公器視為私人挾怨報復的工具，無視媒體的社會責任及新聞應傳達公正客觀訊息的專業倫理，嚴重妨害社會公共秩序、影響善良風俗；及主持人與節目風格偏離新聞政論節目的製播準則，並非第一次出現，電視台內控機制未能妥善處理。
- ③以恐嚇口吻主持，威脅公布資訊。
- ④挾持媒體發言權，放肆威脅他人。
- ⑤該緋聞案涉及個人私領域性生活非屬公共事務，與公共利益無關。
- ⑥媒體立論過度激烈偏頗，未審慎查證，不利公共議題理性討論，損害民主言論環境。
- ⑦尚未善盡事實查證下就公布他人姓名，情節實屬非常嚴重。
- ⑧未經事實確認之事，即利用個資進行評論，求證經過造成當事人遭受壓力與各種指責，個人人格權受到侵害，且無增進公共利益之必要。
- ⑨已濫用張女個資，他是否為20年前緋聞女主角與公共利益無關。

3. 被告裁處原告罰鍰20萬元，於法有據：

- (1)原告經營之民視台灣台於系爭節目播送前開違規內容，經被告112年1月18日第1050次委員會議審議，認已違反廣電法第

21條第3款及個資法第20條第1項規定，決議從一重處斷。關於違反廣電法第21條第3款規定，依同法第43條第1項第2款規定，電視事業處20萬元以上200萬元以下罰鍰；另違反個資法第20條第1項規定，依同法第47條第3款規定，由中央目的事業主管機關處5萬元以上50萬元以下罰鍰，並令限期改正，屆期未改正者，按次處罰之。依行政罰法第24條第1項規定，本案應依違反廣電法第21條第3款規定，依同法第43條第1項第2款規定予以核處。

(2)原告本次違反廣電法第21條第3款規定之違法情節列為「普通」等級，且2年內未具違反廣電法第21條第3款規定相同違法事證，依裁量基準規定，按違法情節、2年內裁處次數及其他判斷因素（行為應受責難程度）等考量事項，分別採計10分、0分及0分，合計總積分10分，對照違法等級及適用裁處參考表，係屬第1級（原處分可閱覽卷119至134頁）。本案應依違反廣電法第21條第3款規定裁處，對應廣電法第43條第1項第2款之罰鍰額度，經被告112年1月18日第1050次委員會議決議，裁處罰鍰20萬元，於法並無不合。

(二)聲明：駁回原告之訴。

五、爭點：

(一)被告於111年10月31日召開之111年第6、7次諮詢會議之遴選及召開程序有無違反設置要點第7點規定？

(二)系爭節目有無違反廣電法第21條第3款及個資法第20條第1項規定？

六、本院之判斷：

(一)應適用之法令：

按廣電法第21條第3款規定：「廣播、電視節目內容，不得有下列情形之一：三、妨害公共秩序或善良風俗。」、第43條第1項第2款規定「有違反第21條第3款規定者，電視事業處新臺幣20萬元以上200萬元以下罰鍰。」、個資法第20條第1項規定：「非公務機關對個人資料之利用，除第6條第1項所規定資料外，應於蒐集之特定目的必要範圍內為之。但

01 有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文
02 規定。二、為增進公共利益所必要。三、為免除當事人之生
03 命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重
04 大危害。五、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計
05 或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者
06 依其揭露方式無從識別特定之當事人。六、經當事人同意。
07 七、有利於當事人權益。」、第47條第3款規定「非公務機
08 關有違反第20條第1項者，由中央目的事業主管機關或直轄
09 市、縣（市）政府處5萬元以上50萬元以下罰鍰，並令限期
10 改正，屆期未改正者，按次處罰之。」、行政罰法第24條第
11 1項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰
12 者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低
13 於各該規定之罰鍰最低額。」。

14 (二)被告於111年10月31日召開之111年第6、7次諮詢會議之遴選
15 及召開程序，並無違反設置要點第7點規定：

16 1. 被告為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，且在專業觀念上
17 能與社會脈動與時俱進，訂有設置要點。設置要點第3點第1
18 項、第7點則分別規定：「諮詢會議置諮詢委員39至51人，
19 諮詢委員由下列會外人員組成，其中任一性別代表不得少於
20 三分之一：(一)專家學者19至23人。(二)公民團體代表15至19
21 人。(三)內容製播實務工作者5至9人。」、「諮詢會議委員由
22 本會主任委員視議案需要，自第3點諮詢委員名單中遴選19
23 人與會。前項遴選之委員至少有二分之一出席，始得開
24 會。」。準此，諮詢會議之設置目的，即在藉由專家學者、
25 公民團體代表、內容製播實務工作者之參與，其任務係在提
26 出諮詢意見，使被告能適切判斷個案事實與法規構成要件
27 是否相符，避免被告恣意判斷，以提升外界對被告裁處行政
28 罰之信賴。

29 2. 查觀之被告所提出111年第6、7次諮詢會議簽到表(見本院卷
30 第29至30頁)可知，本次諮詢會議之遴選及召開程序，乃由
31 主任委員從全體委員名單中圈選超過19名委員，由幕僚人員

01 排定預定開會日期後，連繫並確認出席意願，再寄發開會通
02 知予19名委員，已符合設置要點第7點「自第3點諮詢委員名
03 單中遴選19人與會」之規範。又被告於111年10月31日召開
04 諮詢會議時，當日有7位諮詢委員請假，出席之諮詢委員人
05 數共計12位，亦已符合設置要點第7點第2項「出席人數至少
06 須達遴選委員19位之過半數」之規定。從而，諮詢會議之遴
07 選委員程序及出席開會委員人數，均符合設置要點第7點規
08 範，自無程序瑕疵，故原告主張諮詢會議之遴選程序及召開
09 程序違反設置要點第7點規定，並無理由，尚難採認。至原
10 告雖援引本院110年度訴字第889號判決指摘被告將諮詢會議
11 之組成取決於超額圈選之委員隨機且不確定之回覆順序，違
12 反設置要點第7點第1項規定等語。惟查，觀之本院110年度
13 訴字第889號判決理由雖認「將諮詢會議的組成取決於超額
14 勾選之委員隨機且不確定的回覆順序，已與設置要點第7點
15 第1項被告主任委員應視議案需求遴選19人與會的規定有
16 違。又被告上述作法，將遴選19人組成諮詢會議，再由諮詢
17 會議成員至少二分之一出席始得開會的兩個步驟混為一談，
18 則諮詢會議的成員究竟是一開始被告主任委員圈選的25人，
19 或是最終寄發開會通知單的15人即有不明，且均與諮詢會議
20 設置要點第7點第1項規定的19人相違背。因此，被告110年1
21 月14日諮詢會議的組成應已違反設置要點規定。」等情(見
22 本院卷第69頁)，惟最高行政法院111年度上字第738號判決
23 認為：「上訴人(即被告)召開110年1月14日諮詢會議，遴選
24 諮詢會議委員之方式，已違反設置要點第7點第1項之規定，
25 但符合其長期運作所形成之行政慣例，因此未違反平等原則
26 或行政自我拘束原則。…上訴人之主任委員遴選諮詢會議委
27 員之方式，雖違反設置要點第7點第1項規定，但依本件個案
28 之具體情形，尚不影響該次諮詢會議作成處理建議之結論，
29 亦不致於影響上訴人之委員會議之實體決議，則上訴人之委
30 員會議參考各該處理建議所作成決議之程序，尚難僅因此原
31 因即認為違法」等情(見本院卷第205至206頁)。從而，諮詢

01 會議遴選過程縱有違反設置要點第7點規定，仍不生影響諮
02 詢會議作成處理建議之結論自明。又上開案件之諮詢會議最
03 終寄發開會通知單者僅為15人，與設置要點第7點第1項所定
04 「19人」未合，核與本件判決之事實不同，自無法比附援
05 引，附此敘明。

06 (三)系爭節目確有違反廣電法第21條第3款及個資法第20條第1項
07 規定：

- 08 1. 按所謂「公共秩序或善良風俗」，公共秩序謂國家社會之一
09 般要求或利益；善良風俗指社會一般道德觀念。公共秩序係
10 自外部之社會秩序方面論之；善良風俗則自內部之道德觀念
11 觀察，二者均以社會國家之健全發展為目的。然法律雖未就
12 善良風俗為定義，依我國法院實務見解，認為所謂善良風
13 俗，指為維持健全之社會生活，而為一般人所信守之倫理、
14 道德觀念，其具體內涵如何，固難一一列舉，惟明顯違反人
15 倫、正義、人性尊嚴之行為或具有極高射倖性之行為等一般
16 人咸信其行為非正當有所嫌惡者，均為其例（臺灣高等法院
17 93年度重上字第352號民事判決參照）。
- 18 2. 查原告經營之民視台灣台於111年9月22日21時54分許，確實
19 播出系爭節目內容乙節，為原告所不爭執（見本院卷第19
20 頁），並有系爭節目側錄光碟（見原處分可閱卷第1頁）、
21 被告111年10月6日通傳內容決字第11148028940號函（見原
22 處分可閱卷第2至6頁）、原告111年10月16日民視（新）字
23 第2022101604號函暨附件（見原處分可閱卷第14至62頁）、
24 原告111年10月20日民視（新）字第2022102003號函暨附件
25 （見原處分可閱卷第63至87頁）、諮詢會議開會通知單（見
26 原處分不可閱覽卷第23至26頁）、諮詢會議議程（見原處分
27 不可閱卷第27至28頁）、諮詢會議開會簽到表（見本院卷第
28 29至31頁）、諮詢會議紀錄（見本院第33至40頁）、被告11
29 2年1月18日第1050次委員會議記錄（見原處分可閱卷第88至
30 100頁）、被告裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件
31 裁量基準（見原處分可閱卷第119至133頁）、原告2年內行

政處分明細表（見原處分可閱卷第134頁）、民視新聞自律諮詢委員會-電視新聞自律規範（見原處分可閱卷第136至145頁）、原處分（見原處分可閱卷第101至116頁）及送達證書（見原處分可閱卷第117頁）在卷可稽。又系爭節目主持人周玉蔻與來賓蔡玉真對張女涉嫌違反個資法等罪嫌乙節，業經臺灣臺北地方檢察署檢察官於112年6月26日以112年度偵字第18264號提起公訴在案，有該起訴書（見本院卷第167至197頁）附卷可佐，足見系爭節目直接播送張女之姓名、職業及背景經歷等，並公開議論張女之私領域生活，核與增進公共利益之促進無關，顯非屬政治性言論，且足已妨害一般社會道德、倫理觀念或正面價值等妨害善良風俗之情事。嗣經被告審酌系爭節目內容及111年10月31日第6、7次諮詢會議之處理意見，12位諮詢委員有7位認違反廣電法第21條第3款及個資法第20條第1項第2款規定，再經提請被告於112年1月18日召開第1050次委員會議進行審議，並認系爭節目確有妨害公序良俗情形，已違反廣電法第21條第3款規定及個資法第20條第1項規定，經認定屬普通等級而衡酌原告違法情節，及考量原告係2年內未曾違反相同違法構成要件行為遭裁處，對照違法等級及適用裁處參考表，係屬第1級（原處分可閱覽卷119至134頁），且有一行為違反數行政法上義務之情事，乃依行政罰法第24條第1項規定，依法定罰鍰額較高之廣電法第43條第1項第2款規定以原處分裁處原告20萬元罰鍰，於法有據。

（四）至原告所執前詞主張系爭節目屬於政治性言論，與公共利益有關，並無妨害公共秩序善良風俗等語。惟查，本件經被告將系爭節目相關內容提送諮詢會議討論，認為系爭節目內容已達妨害公共秩序或善良風俗之程度，建議予以核處；再經被告委員會議審酌原告之陳述意見、新聞自律委員會會議紀錄及調查事證，認定系爭節目播送與公共事務無關之晶華飯店緋聞案及持續討論時為臺北市長候選人蔣萬安之血統身分議題，涉及事實指涉，已非屬政治性言論，況原告明知系爭

01 節目討論之議題受限於時效、歷史因素而確有查證之困難，
02 卻未能加強內控編審機制，任令系爭節目討論晶華緋聞案議
03 題以爆料、浮誇之呈現方式影射特定第三人並公開播送，已
04 危害社會道德、倫理觀念或正面價值，致妨害善良風俗，且
05 系爭節目內容，復藉影射特定第三人涉入緋聞案及臆測蔣姓
06 政治人物之血統身分等內容，刻意與選舉議題互為連結，不
07 利公共議題之理性討論及民主言論環境，有害於公共秩序之
08 維繫，已悖離新聞評論節目均應客觀、公正之製播原則，已
09 達妨害公共秩序善良風俗之程度。故原告上開主張，並無理
10 由，尚難採認。

11 (五)另原告所執前詞主張系爭節目屬政論性談話節目，由周玉蔻
12 主持，並邀請來賓參與討論，該討論內容係因當時之臺北市
13 長參選人蔣萬安及其父親蔣孝嚴均為政壇知名人士，具政治
14 影響力，其私領域行為將影響一般民眾判斷其品德及其誠信
15 處事之參考，與公共事務相關，屬政治性言論，應受較高程
16 度的保障，且依司法院釋字第509號、第445號解釋，應受到
17 最嚴格之司法審查等語。惟查：

- 18 1. 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
19 論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進
20 文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表
21 達言論之自由，為憲法第11條所保障之範圍。惟廣播電視無
22 遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自
23 由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情
24 事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國
25 家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制；
26 而言論自由為人民之基本權利，固為憲法第11條所明文保
27 障，惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚
28 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
29 論自由及其傳播方式之保障，並非絕對，應依其特性而有不
30 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
31 條規定意旨之範圍內，制定法律為適當之限制(司法院釋字

第364號、第678號解釋理由及第509號、第617號、第623號解釋意旨可資參照)。新聞或新聞評論節目固具時事報導特性，亦或可能涉及選舉活動或政治性言論，惟製播時仍應衡酌恪守法律規定，俾兼顧社會道德責任，倘所呈現之節目內容，違反法律強制或禁止規定、妨害兒童或少年身心健康、妨害公共秩序或善良風俗(廣電法第21條規定參照)，立法者尚非不得於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，以法律為適當之限制，並得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，於立法技術上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定(司法院釋字第443號、第432號解釋意旨可資參照)。

2. 查系爭節目於討論晶華緋聞案議題，播送影射中國小姐、當過空服員背景而有特定可能之第三人涉入晶華緋聞案等非屬公共利益、與增進公共利益顯無相關之內容，復藉電視媒體公器以新聞綜藝手法呈現並公開播送，已傷害一般社會道德、倫理觀念或正面價值，自屬違反憲法維護人性尊嚴之核心價值，致妨害善良風俗。又系爭節目藉晶華緋聞案與選舉議題連結，持續討論蔣孝嚴身世及蔣萬安血統問題，相關內容不符合查證原則，不利公共議題之理性討論及民主言論環境，其播出後已損及公共秩序之維繫，已屬妨害公共秩序。是以，原告以系爭節目內容為新聞評論節目或政治性言論為詞，並主張不實言論為民主社會所須容忍等語，實屬無據。

- (六)原告雖主張系爭節目所播出之內容倘有誤，所影響者至多僅為特定人張女，並未損及公眾利益，而張女之個人利益如受影響，自得向發表言論之人主張侵害名譽權相關訴訟，此應屬私權糾紛，與廣電法無涉，且張女已於111年9月26日赴臺北地方檢察署向周玉蔻提出刑事妨害名譽訴訟，系爭節目之內容應屬事件當事人間之私權糾紛，難認已達妨害公共秩序及善良風俗之程度等語。惟查，廣電法第21條第3款規定：「廣播、電視節目內容，不得有下列情形之一：三、妨害公共秩序或善良風俗。」違反者，依同法第43條第1項第2款規

01 定，電視事業處20萬元以上200萬元以下罰鍰，此與行為人
02 之行為有無另涉及侵害特定個人之隱私權或其他權利，係屬
03 二事。換言之，刑法第310條第1項及第2項誹謗罪，乃為保
04 護個人名譽及人格法益而設，此與廣電法所欲追求之立法目
05 的，是為「促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業
06 自主，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，維護視聽
07 多元化」（廣電法第1條規定參照），兩者之立法意旨及所
08 欲保護之法益尚有不同，亦無特別法與普通法之關係。故原
09 告主張系爭節目另涉私權糾紛，與廣電法無關等語，顯有誤
10 解。

11 (七)本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及訴訟資
12 料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
13 要，併此敘明。

14 七、結論：

15 原處分認事用法並無違誤，原告訴請撤銷原處分為無理由，
16 應予駁回。第一審訴訟費用應由敗訴之原告負擔，爰宣示如
17 主文第2項所示。

18 中 華 民 國 113 年 2 月 15 日
19 法 官 黃子濶

20 一、上為正本係照原本作成。

21 二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理
22 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原
23 判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違
24 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
25 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
26 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
27 造人數附繕本）。

28 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，
29 逕以裁定駁回。

30 中 華 民 國 113 年 2 月 15 日
31 書記官 許婉茹

