

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

112年度簡更一字第23號

113年8月13日辯論終結

原告 壹傳媒電視廣播股份有限公司

代表人 練台生

訴訟代理人 林聖鈞律師

複代理人 陳邑瑄律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 翁柏宗

訴訟代理人 施汎泉律師

盧于聖律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，原告不服被告民國109年11月25日通傳內容字第10900189160號裁處書（下稱原處分），提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）110年度簡字第25號判決撤銷原處分，被告不服提起上訴，復經臺北高等行政法院111年度簡上字第94號判決廢棄發回更為審理，本院判決如下：

主 文

一、原處分撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實摘要：

（一）原告經營之「壹電視新聞台」頻道，於108年12月30日播出「午間新聞」節目，報導「不滿沒大沒小！主管水管抽腳底私刑教訓」新聞（下稱系爭新聞，臺北地院110年度簡字第25號卷《下稱簡字卷》第109頁。系爭新聞畫面內容及原告所作霧化、抽格、放大等畫面處理，業經兩造確認如本院卷二第61至74、270至272頁）。

01 (二)被告認系爭新聞就主管以私刑對少年施暴過程為突顯及重複
02 播放，並由主播及記者詳細口述事發情節，而將施暴行為合
03 理化，未善盡公共利益角度衡平報導，造成社會觀眾錯誤認
04 知，妨害公共秩序或善良風俗（下稱公序良俗），依衛星廣
05 播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第3款、第53條第2款
06 規定，及國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視法及衛星廣
07 播電視法案件裁量基準第2條第2款暨表三及表四之三，以原
08 處分裁罰原告罰鍰新臺幣（下同）40萬元（簡字卷第49至55
09 頁）。

10 (三)原告不服，提起本件行政訴訟，主張系爭新聞業經抽格等處
11 理，及加註拒絕暴力等警語，無妨害公序良俗之處，被告不
12 應逕為裁罰，聲明撤銷原處分。被告則認其是先由廣播電視
13 節目廣告諮詢會議（下稱諮詢會議）委員觀看系爭新聞內容
14 作成建議，被告委員會再參考諮詢會議委員意見而認定系
15 爭新聞妨害公序良俗，被告享有判斷餘地，行政法院應予尊
16 重，原處分之作成並無程序及實體瑕疵，答辯聲明駁回原告
17 之訴。

18 二、本件應適用法令：

19 (一)衛廣法第27條第3項第3款：「衛星廣播電視事業及境外衛星
20 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
21 得有下列情形之一：三、妨害公共秩序或善良風俗。」

22 (二)衛廣法第28條第1項：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播
23 電視事業之分公司或代理商，應就其播送之電視節目予以分
24 級。」、第3項：「第一項之節目級別、限制觀賞之年齡，
25 第二項之廣告內容、時間限制及其他應遵行事項之辦法，由
26 主管機關定之。」

27 (三)衛廣法第52條第1項第3款：「衛星廣播電視事業、境外衛星
28 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
29 下列情形之一者，予以警告或處新臺幣二十萬元以上二百萬
30 元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處
31 罰：三、違反依第二十八條第三項或第六十四條第一項準用

第二十八條第三項所定辦法有關節目級別、限制觀賞之年
齡、廣告內容、時間之限制或其他應遵行事項之規定。」

(四)衛廣法第53條第2款：「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，處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，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、違反第二十七條第三項第二款至第四款或第六十四條第
一項準用第二十七條第三項第二款至第四款規定。」

(五)電視節目分級處理辦法第4條第2款：「電視節目有下列情形
之一，列為『限』級，並應鎖碼播送：二、有恐怖、血腥、
殘暴、變態等情節且表現方式強烈，十八歲以上之人尚可接
受者。」、第5條第1款：「電視節目無第四條所列情形，但
涉及下列情形之一，列為『輔十五』級：一、情節或對白涉
及犯罪、恐怖、血腥、暴力、變態、玄奇怪異或社會畸型現
象且表現方式非屬輕微但未令人產生殘虐印象或過度驚
恐。」、第6條第1、3款：「電視節目無前二條所列情形，
但涉及下列情形之一，列為『輔十二』級：一、情節或對白
涉及犯罪、暴力、恐怖、血腥、變態、玄奇怪異或社會畸型
現象且表現方式輕微。三、其他對未滿十二歲兒童之行為或
心理有不良影響者。」、第7條：「電視節目無前三條所列
情形，但涉及下列情形之一，列為『護』級：一、涉及打
鬥、竊盜、驚悚、玄奇怪異或社會畸型現象。二、涉及性或
有混淆道德、價值觀者。三、其他對未滿六歲兒童之行為或
心理有不良影響者。」、第8條：「電視節目無前四條所列
情形，適合一般觀眾觀賞者，得列為『普』級。」、第11
條：「新聞報導之畫面，應符合『普』級規定。」

三、經本院與被告確認，被告乃因為系爭新聞「突顯重覆暴力畫
面」及「將暴力合理化」，方認為妨害公序良俗而作成原處
分（本院卷二第275頁）。本件爭點在於被告對於妨害公序
良俗是否享有判斷餘地，而行政法院應予尊重？被告以「突
顯重覆暴力畫面」及「將暴力合理化」而認系爭新聞妨害公

01 序良俗，其程序及實體有無違誤，是否可以支持？茲說明本
02 院判斷如下：

03 (一)按政府對言論內容所為之管制，是直接針對言論所傳達之訊
04 息、思想或觀點等進行規範，直接產生箝制言論之效果，相
05 較於無涉言論內容之管制措施，應受較嚴格之審查。而所謂
06 公序良俗，意涵抽象模糊，如以國家公權力將特定時空中多
07 數人恰巧接受之秩序或風俗，強加於社會成員之上，可能是
08 危險之權力濫用。社會多數人廣泛認同之秩序或風俗，也不
09 一定能通過憲法價值體系之檢驗，是否妨害公序良俗，仍須
10 本諸憲法之基本價值予以評量。公序良俗此一不確定法律概
11 念之解釋與適用，暨法價值之判斷，本屬行政法院進行司法
12 審查之核心事項，行政機關並無享有判斷餘地可言（最高行
13 政法院111年度上字第738號判決意旨參照）。

14 (二)現代社會資訊發達，暴力訊息、畫面所在多有，依照電視節
15 目分級處理辦法第4條至第8條規定，暴力畫面依其內容與程
16 度，列為限制級、輔導十五歲級、輔導十二歲級、保護級，
17 甚至普級，均有可能，本不一定有妨害公序良俗之問題。違
18 反衛廣法第28條第1、3項暨電視節目分級處理辦法之節目分
19 級規定者，依衛廣法第52條第1項第3款，最輕可處以警告處
20 分、無庸罰鍰，相較於違反衛廣法第27條第3項第3款妨害公
21 序良俗者，依同法第53條第2款，須處以20萬元以上罰鍰，
22 可知二者的處罰情形有其重疊性，但妨害公序良俗之不法程
23 度比違反分級規定之不法程度還高，妨害公序良俗之不法性
24 可包含違反分級規定之不法性，違反分級規定之不法性不一
25 定包含妨害公序良俗之不法性，此亦為被告所認同（本院卷
26 二第49、470頁）。

27 (三)本院調查被告作成原處分之程序，諮詢會議有17位委員出
28 席，認為未違法者6票(建議改善2票，不予處理4票)，違法
29 者11票(違反衛廣法第27條第3項第2款情節普通2票，違反第
30 27條第3項第3款情節嚴重4票、普通4票，違反第28條第1、3
31 項情節普通1票)（本院卷二第49頁），可知雖然認為違法者

有過半數，但認為違反第27條第3項第3款者僅有8票，並未過半數。惟被告幕僚單位就上開諮詢會議委員意見所作之會議紀錄，卻記載「擬處內容」為違反衛廣法第27條第3項第3款，依同法第53條第2款處以罰鍰40萬元（本院卷一第421頁，下稱系爭擬處內容）。但依前述，暴力畫面妨害公序良俗之不法性可包含違反分級規定之不法性，反之則不一定，則在統計上，認為違反第28條第1、3項的票數可以計算為9票（將認為妨害公序良俗的8票也一併計入），而可認定諮詢會議委員過半數意見是認為違反分級規定，而非妨害公序良俗。又另有2票認為違反衛廣法第27條第3項第2款（妨害兒童或少年身心健康）部分，可否計入第27條第3項第3款之票數？是否也應一併計入第28條第1、3項之票數？均值考量。無論如何，系爭擬處內容不能完整反映諮詢會議委員意見，會產生諮詢會議委員過半數意見是認為妨害公序良俗之誤導，而違背被告自己訂定之「廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則」第4條第1項規定：「獲過半數出席諮詢委員共識之處理建議，依其建議提請本會委員會議審議。」（簡字卷第207頁）。

（四）又被告雖稱諮詢會議只是提供處理建議，應適用何法條予以處罰，係被告之委員會議具有最終認定職權（本院卷二第49頁）。但問題是，被告幕僚單位即係以系爭擬處內容提交被告委員會議裁示及議決（限閱卷第550、557、735頁），在委員會議中亦向委員報告「諮詢委員還是明顯建議用妨礙公序良俗進行核處，所以我們這個案子還是建議用採取妨礙序良俗的方式進行處理」等語（本院卷一第68頁），而未作上述相關統計之完整分析提供予委員會議參考，以至於委員會議只有就是否以妨害公序良俗處罰而為決議。再者，被告委員會議共7位委員，僅當時之主任委員具法律專業，餘則為電信、傳播、資訊等專業（本院卷一第541至553頁）。委員會議時，也僅有一位委員就妨害公序良俗提出疑問，詢問什麼是妨害公序良俗（本院卷一第70頁），在主任委員表示這

是法律百年來很難處理的一個問題，並請幕僚單位說明，幕僚單位又表示諮詢會議認為用妨害公序良俗比較恰當，且「票數已經過半」（本院卷一第71頁），再次給與「諮詢會議委員過半數意見是認為妨害公序良俗」的偏誤訊息。接著除了主任委員外的其他委員均未發言表示任何意見（本院卷一第71至74頁），全程討論僅花費約15分鐘（本院卷一第67至74頁），即直接依系爭擬處內容作成原處分。可知，被告委員會議是在資訊偏誤（幕僚單位雖有將各諮詢會議委員之意見整理於書面簡報中，限閱卷第548、553頁，但因為系爭擬處內容的誤導，委員會議顯然未注意到本院上述之相關統計分析意涵），又未充分瞭解及討論如何認定妨害公序良俗的情形下，過度仰賴幕僚單位之意見，即逕作成原處分。另外，關於原處分之理由構成，經本院詢問，乃幕僚單位在委員會議決議後撰寫完成，僅經過內部處室簽呈到副主任委員，並未再交委員會議通過（本院卷二第467頁）。惟理由構成，乃形成原處分結論之前提，理由構成之過程可協助作決定者思考及反省其心中預想的結論是否正確、應否修正，核為重要，這也是為何行政程序法第96條第1項第2款要求行政處分應記載理由之原因之一，但被告委員會議的作法，只管作成結論，不管理由，先有結論，再讓幕僚單位去形成理由，自然容易形成恣意。據上，被告委員會議作成原處分之程序，存有重大瑕疵，其結論難以獲得支持。從上開被告之程序以觀，也更可確認被告實不應享有妨害公序良俗之判斷餘地。

（五）接著探討被告以「突顯重覆暴力畫面」及「將暴力合理化」認定系爭新聞妨害公序良俗，是否可以支持？查系爭新聞之內容固可能令觀看者感到不舒服，但如遵照分級規定而為播出即可容許，即只具有違反分級規定之不法性而已；除非因違反分級制度播出因而造成社會公共正常生活廣泛、立即之無以令一般人接受之危害者，方可謂亦同時構成妨害公序良俗。系爭新聞全長94秒，重複播放少年被施打的暴力畫面固

01 長達71秒（簡字卷第258頁），而有重覆暴力內容，但其亦
02 有採霧化、抽格等處理，且少年面部已被障礙物遮蔽而無法
03 辨識少年面容，畫面亦有不連續、模糊之情形，從新聞22秒
04 起至最後1秒，並均有呈現「拒絕暴力請撥113、110」之文
05 字（本院卷二第270至272頁），而足供觀看者作自我判斷，
06 堪認不至於造成社會公共正常生活廣泛、立即之無以令一般
07 人接受之危害，參照電視節目分級處理辦法第4至8、11條規
08 定，縱使認為不符合新聞為普級之分級規定，亦僅具違反分
09 級規定之不法而已。又被告以系爭新聞有報導受害少年係因
10 「主管找少年家屬到店裡」、「母親先前委託店家教導」及
11 「少年承認自做錯事，沒有受虐」等情，而認「將暴力合理
12 化」（簡字卷第53頁、本院卷二第272、273頁），惟系爭新
13 聞為上開報導時，亦同時呈現「拒絕暴力請撥113、110」之
14 文字，且有另外表示「但方式用錯了，動用私刑，引發爭
15 議」（本院卷二第68至74頁），一般觀看者是否會被誤導暴
16 力是合理的，已非無疑，且觀被告諮詢會議會議紀錄，認為
17 妨害公序良俗之8位委員中，亦僅有2位提到系爭新聞將暴力
18 合理化（本院卷一第505、506頁），並非多數，被告未為其
19 他調查，逕認系爭新聞將暴力合理化，不足以支持。是被告
20 以「突顯重覆暴力畫面」及「將暴力合理化」認定系爭新聞
21 妨害公序良俗，無足夠證據可以支持，並不足採。

22 （六）綜上，原處分以系爭新聞妨害公序良俗而為裁罰，與法未
23 合。原告訴請撤銷原處分，為有理由，應予准許。

24 四、本件事證已明，兩造其餘之攻擊防禦方法核與判決之結果不
25 生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

26 五、結論：本件原告之訴為有理由，判決如主文。

27 中 華 民 國 113 年 9 月 13 日
28 法 官 劉家昆

29 一、上為正本係照原本作成。

30 二、如不服本判決，應於收受送達後20日內，向本院提出上訴狀
31 並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴

01 訟資料可認為原判決有違背法令的具體事實），其未載明上
02 訴理由者，應於提出上訴後 20 日內向本院補提理由書（上
03 訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本，如未按期補提上
04 訴理由書，則逕予駁回上訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣
05 3,000 元。

06 中 華 民 國 113 年 9 月 18 日
07 書記官 張育誠