

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭

114年度簡字第178號

原告 中華電視股份有限公司

兼

代表人 胡元輝

上二人共同

訴訟代理人 賴文智律師

蕭家捷律師

陳言博律師

被告 中央選舉委員會

代表人 李進勇

訴訟代理人 唐效鈞

張乃文

劉尚瑋

上列當事人間公職人員選舉罷免法事件，原告不服被告民國113年8月7日中選法字第1133550433號、第1133550435號裁處書及行政院114年2月21日院臺訴字第1145000045號訴願決定，提起行政訴訟，本院於114年9月15日言詞辯論終結，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、程序事項：按行政訴訟法第229條第2項第2款之規定，因不服行政機關所為新臺幣（下同）50萬元以下罰鍰處分而涉訟者，應適用簡易訴訟程序。查本件原告不服被告所裁處之40萬元罰鍰，提起行政訴訟，核其屬前揭規定，適用簡易程序，合先敘明。

二、事實概要：緣被告於民國112年11月7日發布第11屆立法委員

01 選舉公告，原告中華電視股份有限公司（下稱華視公司）所
02 經營之華視新聞全球資訊網網站，於112年12月13日報導新
03 聞內容略以「綠內部民調『徐許』五五波 許淑華證實：在
04 誤差範圍內」（下稱系爭報導），經被告第605次委員會議
05 決議，認定系爭報導為未載明負責調查單位等資訊之民意調
06 查資料，違反公職人員選舉罷免法（下稱選罷法）第53條第
07 1項及第2項規定，依同法第110條第6項第2款及第110條第8
08 項後段規定，以113年8月7日中選法字第1133550433號裁處
09 書，處原告華視公司罰鍰20萬元；同日以中選法字第113355
10 0435號裁處書（下合稱原處分），併處原告華視公司代表人
11 即原告胡元輝罰鍰20萬元。原告不服，提起訴願。經行政院
12 114年2月21日院臺訴字第1145000045號訴願決定（下稱訴願
13 決定）駁回訴願。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

14 三、本件原告主張：

- 15 (一)、系爭報導攸關臺北市信義南松山立委選情，就國民黨參選人
16 徐巧芯部分以其參與脫口秀之意見呈現，另向民進黨參選人
17 許淑華求證內部民調狀況，並完整揭露渠受訪時所述：「民
18 調我們都會滾動式地做，那去調整我們自己的一些策略，那
19 我覺得大概現在目前看起來是五五波的狀況，那確實在誤差
20 範圍沒有錯。」而按新聞習慣摘要如事實概要欄所載之標題
21 為刊登，未額外增添內容。其中關於數據及百分比之內容，
22 係參選人自行之判斷與評估，非引具民意調查資料，更非將
23 民眾就候選人或選舉所為之意見予以彙計公開，是縱其於受
24 訪時曾提及民調二字，惟僅指所屬陣營內部對選情均持續瞭
25 解及調整策略，非民意調查資料。原處分不當擴張選罷法第
26 53條第1項民意調查資料之定義，被告對此之解釋與過去107
27 年5月28日中選法字第1073550357號等函（下稱107年函）之
28 見解相歧，有違行政自我拘束原則，顯侵害言論、新聞自
29 由。
- 30 (二)、另參112年6月9日選罷法第53條第2項但書之修正理由，及最
31 高行政法院107年度判字第221號判決意旨，違反選罷法第53

01 條第2項，須具有民意調查外觀而可對大眾之投票意向造成
02 影響者，單純對選情之判斷與評估則不屬之。系爭報導之
03 「民調」二字，僅係傳達民進黨內部有持續進行民調；「五
04 五波」則係參選人許淑華之推估意見，縱其言論出現「民
05 調」二字，亦未必違反選罷法第53條第2項本文。亦即，無
06 論候選人係自行對外發表黨內民調選情推估，抑或受記者採
07 訪被動回應，均受憲法言論自由保障，且為選罷法第53條第
08 2項但書所定不罰之情，原告據此為報導，於法無違。

09 (三)、又本件原處分理由及法令依據欄位僅記載應適用之法令，並
10 未明確記載作成決定之重要事實、法律及獲致結論之原因。
11 復未依行政程序法第97條列出得不記名理由之依據，自屬理
12 由不備，而有違同法第96條第1項之規定。再者，訴願決定
13 就原處分是否使原告「瞭解其受處分的原因事實及其依據的
14 法令判定」等未予審酌，又將未記載理由之原處分違法認定
15 為有記載，亦有違誤。

16 (四)、參相近時間其餘媒體之選情報導，可見我國媒體引述各政黨
17 或候選人選情評估時，因恐涉及具體民調、各地樁腳或黨部
18 推估，渠等往往不會提供媒體具體民調資料，媒體亦難判斷
19 政黨或候選人所表，究係民意調查結果，或為自行推估，從
20 而均以含糊數字大略表示，而不（實際上亦無法）包含選罷
21 法第53條第1項所應揭露之各項資訊，系爭報導之處理方式
22 符合新聞專業，內容不致誤導選民，亦無違選罷法第53條第
23 2項之規定。是以原告主觀上並無故意或過失，依行政罰法
24 第7條第1項，應不予處罰，被告未慮及上情，有違行政程序
25 法第9條之規定等語。

26 (五)、並聲明：

27 1、原處分及訴願決定均撤銷。

28 2、訴訟費用由被告負擔。

29 四、被告答辯則以：

30 (一)、惟查系爭報導標題載有候選人姓名、「民調」、「五五波」
31 等文字，顯為與選舉有關之民意調查資料，復依系爭報導內

01 容第一段、第五段，均一再強調其報導與民調有關，更提出
02 與民調結果有關之文字，就系爭報導之文字標題與內容以
03 觀，自有將讀者導向其內容係與民調有關之意圖或認識，實
04 已足使閱讀者知悉並瞭解系爭報導內容與民調有關，原告報
05 導時即負有載明民調出處之法定附隨義務，其於上開規制期
06 間就未載明法定應載事項之民意調查資料進行報導，有誤導
07 選民使之無從辨識此類出處來源不明資訊之真確性，已違反
08 選罷法第53條第1項、第2項規定。至原告援引之107年函，
09 係選罷法於112年6月9日修正前之解釋，與修正後之規定意
10 旨不同，已不得援引於本件，併予敘明。

11 (二)、查原處分於113年8月7日作成，內容並記載裁處之主旨、事
12 實、理由及法令依據，已足使原告明瞭其於選舉公告發布之
13 日起至投票日10日前之報導日，因未載明負責調查單位等資
14 訊，已違反選罷法第53條第1項、第2項規定，亦載明救濟管
15 道。至原處分之論事用法則詳載於被告第605次委員會議紀
16 錄，除業於原處分事實欄中載明外，並於113年8月16日上傳
17 至被告網站委員會議紀錄專區。縱認原處分理由有記載不
18 完備情事，被告亦已於訴願程序中補正之。

19 (三)、立法者為利選舉罷免資訊之流通及提高民調公信，特訂定選
20 罷法第53條第1項、第2項規定，符合憲法第23條規定，被告
21 據以裁罰，尚無逾越其規範之言論自由範圍，並無引起寒蟬
22 效應之疑慮。另原告未善盡注意義務，對於相關法規之遵守
23 顯有疏失，難謂無可歸責之處。至所訴符合一般新聞處理專
24 業等情，與法定應載明資訊之作為義務並無關連，且本件調
25 查過程亦函請原告陳述意見，斟酌全案情節，並經委員會議
26 審議後始為處分，是難認有違行政程序法第9條規定等語。

27 (四)、並聲明：

28 1、原告之訴駁回。

29 2、訴訟費用由原告負擔。

30 五、本院之判斷：

31 (一)、本件所涉相關規定：

- 01 1、選罷法第53條第1項、第2項：（第1項）政黨及任何人自選舉
02 公告發布或罷免案成立宣告之日起至投票日十日前所為有關
03 候選人、被罷免人或選舉、罷免民意調查資料之發布，應載
04 明負責調查單位、主持人、辦理時間、抽樣方式、母體數、
05 樣本數、誤差值及經費來源。（第2項）未載明前項應載事
06 項及其他各式具民意調查外觀之選舉罷免資料，於前項期
07 間，均不得發布、報導、散布、評論或引述。但參選之政
08 黨、候選人、提議人之領銜人或被罷免人自行推估者，不
09 在此限。
- 10 2、選罷法第110條第6項、第8項：（第6項）違反第53條或第56
11 條規定者，依下列規定處罰；違反第56條規定，經制止不聽
12 者，按次處罰：一、政黨、候選人、罷免案提議人之領銜
13 人、被罷免人及其受僱人、代理人或使用人：處20萬元以上
14 200萬元以下罰鍰。二、前款以外之人：處10萬元以上100萬
15 元以下罰鍰。（第8項）政黨、法人或非法人團體……違反
16 第53條或第56條規定者，依第6項規定，併處罰其代表人及
17 行為人。
- 18 (二)、上揭事實概要欄所載事實，已經兩造分別陳述在卷，並有原
19 處分、系爭報導、被告113年6月20函、被告113年7月18日第
20 605次會議紀錄、訴願決定、被告112年11月7日公告等在卷
21 可稽（見訴願卷一第13至19、22至29頁；訴願卷目次六第21
22 至30、87頁），洵堪認定。
- 23 (三)、原處分（見本院卷第32、36頁）認定本件原告華視公司所涉
24 及之違規事實為刊登、系爭報導在華視新聞全球資訊網，先
25 予敘明。
- 26 (四)、原告主張本件原處分理由欄僅記載法律依據，並未記載應適
27 用之法令及事實違反相關法規範之理由，然書面之行政處分
28 有下列各款情形之一者，得不記明理由：二、處分相對人或
29 利害關係人無待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之
30 理由者，行政程序法第97條第2款定有明文。按行政處分之
31 理由雖未充足，但不影響行政處分事實認定及法規適用者，

01 即行政機關在不影響行政處分之本質，得為理由之補充，受
02 理行政爭訟之訴願機關或法院，仍應駁回其訴願或行政訴
03 訟，無庸撤銷行政處分重由行政機關補具理由。原告雖有如
04 上之主張，但被告業已提出相關證據，並且業已給予原告陳
05 述意見之機會，原告業已明確知悉其所涉之違規事實，且於
06 後續程序中，原告歷經訴願及訴訟程序，被告均有提出相關
07 之答辯內容，原告當可知悉相關行政處分之理由，而被告此
08 一行為，亦屬於行政處分之追補。並未如原告所述有所謂處
09 分理由不明確而致使原處分違法之情。

10 (五)、原告華視公司有違反選罷法第53條第1項及第2項之情：

11 1、現行選罷法第53條於96年之修正理由為：為避免以不實民調
12 誤導選民，提高民調公信力，第一項爰明定自選舉公告發布
13 之日起至投票日十日前所為有關該次選舉民意調查資料之發
14 布，應載明負責調查單位或主持人、辦理時間、抽樣方式、
15 母體及樣本數、經費來源及誤差值。105年之修正理由為：
16 除將罷免亦等同選舉為相同之規範外，對於民意調查資料之
17 發布，應載明之事項，依調查報告撰寫方式修正為：「負責
18 調查單位及主持人、辦理時間、抽樣方式、母體數、樣本數
19 及誤差值、經費來源」。112年修正之理由：為利選舉罷免
20 資訊之流通及提高民調公信力，第一項已明文選舉公告發布
21 或罷免案成立宣告之日起至投票日十日前所發布之民調有載
22 明出處之附隨義務；未備載出處來源之民意調查及其他各式
23 具民意調查外觀之選舉罷免資料，有誤導選民使之無從辨識
24 此類出處來源不明資訊之真確性，自應禁止其發布、報導、
25 散布、評論及引述，爰增列第二項，但因政黨、候選人、提
26 議人之領銜人或被罷免人自行評估其得票數或得票率，揆諸
27 一般社會通念，無要求渠等嚴格拘束之必要，故做排外規
28 定。

29 2、選罷法原無禁止選前發布民調之規定，迄行政院89年送請立
30 法院審議之修正草案始參照總統、副總統選舉罷免法上開規
31 定建議增列：「政黨、聯盟及任何人於投票日前5日起投票

01 時間截止前，不得以任何方式發布有關候選人或選舉之民意
02 調查資料，亦不得加以報導、散布、評論及引述。」之規
03 定。是項修正建議因立法院屆期不續審而未果，繼因90年
04 第5屆立法委員選舉，有選前民調甚高的候選人落選，引致
05 立法委員重行倡議禁制選前民調。行政院亦回應支持，爰於
06 92年擬具修正草案，於公職人員選舉罷免法增列與總統、副
07 總統選舉罷免法相似之規定，嗣經立法院三讀通過，總統96
08 年11月7日修正公布，嗣於105年12月14日修正，將罷免等同
09 選舉為相同之規範；再因未備載出處來源之民意調查及其他
10 各式具民意調查外觀之選舉罷免資料，有誤導選民使之無從
11 辨識此類出處來源不明資訊之真確性，自應禁止其發布、
12 報導、散布、評論及引述，但因政黨、候選人、提議人之
13 領銜人或被罷免人自行評估其得票數或得票率，揆諸一般
14 社會通念，無要求渠等嚴格拘束之必要，故做排外規定。
15 爰於112年6月9日再修正如現行條文。

16 3、回頭觀察選罷法第53條第1項、第2項之解釋，可得知任何人
17 自選舉公告發布或罷免案成立宣告之日起至投票日十日前不
18 得發布、報導、散布、評論或引述未載明負責調查單位、主
19 持人、辦理時間、抽樣方式、母體數、樣本數、誤差值及經
20 費來源之候選人民意調查資料。構成要件上之行為主體為任
21 何人，包含法人與自然人，行為態樣包含發布、報導或引述
22 等。

23 4、本件原告華視公司於選舉公告發佈後發佈系爭報導，就系爭
24 報導之文字內容，包含五五波，綠內部民調，屬於發佈並引
25 述民意調查資料，且內容並未載明負責調查單位、主持人、
26 辦理時間、抽樣方式、母體數、樣本數、誤差值及經費來
27 源，並且文字內容為當時民進黨參選人許淑華求證內部民調
28 狀況，並完整揭露渠受訪時所述：「民調我們都會滾動式地
29 做，那去調整我們自己的一些策略，那我覺得大概現在目前
30 看起來，是五五波的狀況，那確實在誤差範圍沒有錯。」
31 （見本院卷第51至52頁）屬於引述並發佈關於民調之內容，

01 且並未載明前開法定應記載內容，原告屬於違反選罷法第53
02 條第1項、第2項之違章。

03 5、原告主張該報導內容為完整引用當時候選人許淑華之自行評
04 估。但回歸原告所主張引述之前開文字內容，其中包含民調
05 我們會滾動地做，以及那確實在誤差範圍內，顯見原告所記
06 載之內容屬於引述候選人所引述之民調，本質上仍屬於民調
07 之引述，雖其內容有包含當時候選人許淑華所稱之「那我覺
08 得大概現在目前看起來」，就此一文字來看的確像是候選人
09 許淑華之意見，但是實際觀察整段文字，此一候選人許淑華
10 之完整引述，是包含民調之內容以及前開候選人許淑華之意
11 見兼而有之，也就是說，就報導本身而言，具有評論與民調
12 兩者之性質，不能以報導內容有部分評論而忽略其中有民調
13 之內容。

14 (六)、107年函之內容為：總統副總統選舉罷免法第52條（公職人
15 員選舉罷免法第53條）所稱「民意調查資料」應以是否引據
16 任何民意調查資料（不論其公正或不實）而為判斷，政黨或
17 候選人所為具有「數據及百分比」之發言或貼文，雖具有民
18 意調查之外觀，若僅係自行預估得票率，或僅係單純對於選
19 情之判斷與評估，而未引據任何民意調查資料，即不得謂該
20 「數據及百分比」係屬民意調查資料。但觀之本件報導內
21 容，是引據民進黨內部民調再詢問當時之候選人許淑華，並
22 非所謂當時候選人許淑華自行預估得票率，無法適用該函文
23 內容，亦無所謂違反行政自我拘束原則。

24 (七)、原告另主張其餘媒體之選情報導，可見媒體引述各政黨或候
25 選人選情評估時，因恐涉及具體民調、各地樁腳或黨部推
26 估，渠等往往不會提供媒體具體民調資料，媒體亦難判斷政
27 黨或候選人所表，究係民意調查結果，或為自行推估，從而
28 均以含糊數字大略表示，無法包含選罷法第53條之資訊進而
29 無故意及過失。然選罷法本身之注意義務規範，身為大眾傳
30 播媒體之原告華視公司不可能不知，而原告對新聞報導本有
31 查證之義務，尤其在涉及選舉之報導之時，原告所屬之相關

01 人員應有更高之警覺性，當不能以其只是單純引述而認為其
02 無注意是否有違反選罷法之義務。

03 (八)、又原告胡元輝於本件原告華視公司違章之時，為華視公司之
04 代表人，被告併予處罰，亦無違誤。

05 六、綜上所述，原告主張均不可採，被告以原處分裁處原告，尚
06 屬合法，訴願決定遞與維持，亦屬妥適，原告之訴為無理
07 由，應予駁回。

08 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提出之證
09 據，核與判決之結果不生影響，爰不逐一論列，併予敘明。

10 八、本件第一審之訴訟費用由敗訴之原告負擔，爰宣示如主文第
11 2項所示。

12 九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第236
13 條、第195條第1項前段、第98條第1項前段，判決如主文。

14 中 華 民 國 114 年 10 月 13 日
15 法 官 唐一強

16 一、上為正本係照原本作成。

17 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
18 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原
19 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
20 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
21 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
22 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
23 造人數附繕本）。

24 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，
25 逕以裁定駁回。

26 中 華 民 國 114 年 10 月 13 日
27 書記官 陳達泓