最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第444號

上　訴　人　中國廣播股份有限公司
代　表　人　趙少康
訴訟代理人　劉緒倫　律師
　　呂偉誠　律師
被　上訴人　國家通訊傳播委員會
代　表　人　陳耀祥
訴訟代理人　魏啟翔　律師

上列當事人間廣播電視法事件，上訴人對於中華民國107年11月29日臺北高等行政法院106年度訴字第312號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件被上訴人代表人由詹婷怡，先後變更為翁柏宗、陳耀祥，茲據其等聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、本件經過：

㈠、上訴人為廣播業者，以民國104年9月9日中廣財(104)字第421981號函表示「為推展上訴人公司資源之有效運用及增進股東權益，擬將公司持有適於進行開發且可獨立營運之不動產開發及長期投資管理業務，依公司法、企業併購法規定進行分割讓與，由新設公司即中廣資產管理股份有限公司（下稱中廣資產公司）承受並發行新股予上訴人股東以為對價，上訴人並同時辦理減資。上訴人實收資本額為新臺幣（下同）32億3691萬4400元，分為3億2369萬1440股，每股10元。因應分割後同時減資26億3691萬4120元，減資後實收資本額為6億280元，分為6000萬28股，每股10元。」等語，向被上訴人申辦分割減資計畫案。

㈡、被上訴人依105年8月17日第710次委員會議決議，以105年8月30日通傳內容字第10400476900號函否准（下稱原處分）

，理由以上訴人與交通部間多筆不動產所有權民事訴訟，經民事法院判決交通部勝訴確定，交通部已向上訴人訴請給付不當得利、所有物返還之給付不能損害賠償，分割後同時減資恐影響上訴人償債能力；上訴人擁有最多全區網頻率之廣播事業，理應較一般全區網廣播事業持有較高之營運資金，以維持公司之健全發展、確保聽眾權益；上訴人所有之不動產是否為政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱不當黨產條例）處理範圍尚待釐清等。上訴人不服，循序提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分、被上訴人應依上訴人104年9月9日之申請，作成許可上訴人分割減資營運計畫變更之處分。經原判決駁回後，提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯，均引用原判決之記載。

四、原判決駁回上訴人在原審之訴，係以：

㈠、關於將影響上訴人償債能力、應維持較高營運資金以維持公司健全發展及確保聽眾權益等否准理由：

⑴、交通部依被上訴人105年1月15日通傳內容字第10548000720號函之詢問，以105年2月5日交總字第1055001898號函（下稱105年2月5日函）表示，交通部與上訴人間確認八里機室、板橋機室、花蓮機室等土地所有權存在案件，均獲勝訴判決確定，並辦竣所有權移轉國有。為維政府權益，向上訴人訴請給付占有土地期間之不當得利，計約1.53億元；另板橋機室坐落的2筆土地，因上訴人已出售第三人，此部分不當得利及給付不能之損害賠償，計約1.03億元，原處分此部分理由，已屬有據。又上訴人提出的分割計畫，係將分割前之上訴人資產44億6924萬7567元、負債18億3168萬1741元，及權益65萬1706元轉讓予新設立之中廣資產公司，上訴人公司則價值減少26億3691萬4120元，僅餘6億280元。分割減資案，轉讓給中廣資產公司的資產，主要是林森大樓、松江大樓的房地及相關負債，與交通部爭訟之八里機室、板橋機室與花蓮機室，仍屬上訴人所有，交通部訴請上訴人給付計約2.

56億元，亦將由分割後價值約為6億之上訴人承擔，被上訴人認為分割減資後，將影響上訴人之償債能力，遂堪認同。

⑵、分割減資案，上訴人擬分割讓與的44億6924萬7567元資產，其中41億5176萬2747元是臺北市精華區林森大樓、松江大樓不動產價值，其中松江大樓係上訴人總台址所在，供建置發音室及接收衛星等廣播事業設施用。又上訴人基於資金週轉需求，歷來均提供林森大樓、松江大樓作為擔保品，向金融機構借款以維持廣播事業營運，計41億餘元之林森及松江大樓，即使連同擔保之約18億餘元債務一併轉讓，將尚存23億餘元淨值讓與中廣資產公司，上訴人之固有財產驟然大幅流失，且失去素來高度仰賴以供融資擔保之林森及松江大樓，將減損上訴人未來舉債能力，顯然不利廣播事業之經營與存續。

⑶、上訴人在100-105年度各年經營廣播事業所生營業收入、營業利益，均呈現逐年衰退情形。上訴人已預見106年度以後之整體營業收入、營業淨利，連同營業外收支項目，全年度僅能維持小額之稅前淨利15萬餘元至35萬餘元不等，堪認可預見自身之經營獲利能力逐年衰退，若再將高價值之林森及松江大樓分割讓與，將使上訴人所經營之廣播事業難以穩定。再據上訴人100-105年度資產負債表所載各年之流動負債、流動資產，上訴人各年度之營運資金缺口即營運資金短絀情形，係逐年加劇，甚者，104年度尚能經由廣播事業等營業活動產生淨現金流入2億2900萬餘元，然105年度期間，營業活動本身已出現入不敷出情形，發生淨現金流出1711萬餘元，連同其他現金流出項目，造成期末現金及約當現金餘額由上期之6億9025萬餘元大幅減少僅餘本期之3億1318萬餘元，顯見上訴人廣播事業之營運能力並非充裕、短期清償債務能力亦非良好，若任由上訴人再將林森及松江大樓等利於籌資之高價資產分割讓與他人，將使上訴人廣播事業之經營欠缺撐持而陷入窘態。又上訴人自有之總台址所在松江大樓，係供建置發音室、接收衛星等廣播事業設施用，上訴人計畫

將松江大樓分割讓與他人，再付費承租樓層以供廣播事業使用，惟上訴人部分頻率遭停用致事業收入萎縮、營業活動之現金流量呈現入不敷出，若尚須額外支付租金，係加速惡化廣播事業之經營困境。又上訴人公司資本驟然鉅額減少26億3691萬4120元，將引發債權人高度疑慮及不安，而對上訴人要求立即清償債務或提供擔保，亦將使上訴人之廣播事業經營受到立即衝擊，更為動盪不穩定。

⑷、至上訴人所稱本件分割減資後，公司淨值仍達16.5億餘元之預估，是否具體實在，端賴所對應之公司資產價值得否撐持，該所稱淨值16.5億餘元，對應的資產中有5億餘元固定資產係景美機室、竹子山機室、土城機室、新竹台址等廣播事業不動產約30筆，且該等不動產及設施主要供廣播事業用，基於廣播事業之持續穩定經營，該等資產難認適合出售變現或抵押籌資，而105年度期間，上訴人實際營業活動出現入不敷出情形，致發生淨現金流出1711萬餘元，連同其他現金流出項目，造成期末現金及約當現金之實際餘額大幅減少僅餘3.1億餘元，上訴人之前詞，顯有疑義。縱如上訴人所稱分割減資後，暫無營運資金短絀情形，但上訴人營業收入已大幅萎縮，分割減資後尚須額外支付租金，則所剩營運資金將日漸耗竭，係可預期，又若將林森及松江大樓轉讓他人，本身對外籌資能力大幅減損，將陷入高度之事業經營及存續風險，所稱分割減資後財務體質更健全、無礙廣播事業之長期發展且不影響聽眾權益，亦難憑採。

⑸、由上諸點，本件上訴人申請分割減資，將造成上訴人公司資產及債務擔保能力巨幅降低，不利於廣播事業之繼續經營，被上訴人基於上訴人廣播事業營運穩定性及視聽大眾權益等由，否准申請，並無逾越權限或濫用權力之違法情形，經核尚無不合。

㈡、關於待釐清不當黨產條例處理範圍之否准理由：

⑴、上訴人104年9月9日提出本件分割減資申請後，有關輿論質疑上訴人代表人購買取得上訴人股權交易案，有「假退出、

真控制」，違反廣播電視法政黨不得投資民營廣播規定之情，依上訴人代表人之說明，其當初向第三人榮麗公司購買上訴人股權時，成交合約是57億元，只付10億元，餘簽本票，因付的錢不夠，借錢要擔保，等有錢再還國民黨是正常且合理。只想做媒體，不想碰黨產，但買電台需要不動產及電台一起買，原想買了之後再處理不動產，然後還國民黨錢。當初是有幾種想法來處理資產：1.股票上市（最好的方式），賣出股票就有錢還國民黨大部分的錢；2.分割是一種方式；3.賣資產減資也是一種方式。還錢的方式很多，以分割後上市是最好的方式，但卡在這裡等語，已提及減資係為償還購買上訴人股權價額方式之一。對照上訴人訴訟代理人於原審審理時，說明分割減資緣由，復稱上訴人4家母公司（好聽、悅悅、播音員與廣播人）向中時集團之華夏投資購買上訴人股權時，鑑於上訴人非廣播必用資產涉及占用國產等爭議，4家母公司自始即無意購買非廣播必用資產，其處理方式則為「非廣播必用資產由4家母公司暫代華夏投資持有，並於出售第三人後給付此部分股款價金」，後華夏公司將非廣播必用資產股款債權移轉予光華公司，該部分資產之處理方式，改以「分割設立資產管理公司、將股權全部轉讓予光華公司方式，將4家母公司未買受之非廣播必用資產歸還予債權人」等情，可認上訴人既有資產之分割，似與該公司最初股權移轉予現代表人時，買賣雙方所規劃之價金給付方式相關。則被上訴人本諸上訴人代表人之陳述，及分割減資將影響上訴人償債能力並有礙廣播事業之健全發展等認定，質疑上訴人辦理分割減資所讓與之資產或涉不當黨產爭議，尚非全然無稽。

⑵、雖被上訴人在不當黨產處理委員會仍未立案調查情形下，以此理由否准，是否確屬適足理由，亦值斟酌。惟促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業自主，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，維護視聽多元文化等為廣播電視法第1條明白揭示，本件既有相關事證可懷疑本件分割減資

案非出於合理營運考量，被上訴人為追求立法目的之實現，針對動機予以調查並作為准駁依據，仍屬法定職權之執行而未逸脫正當聯結，並未違反不當聯結禁止原則。

㈢、被上訴人對上訴人分割減資申請案之申請，予以否准，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦屬合法，上訴人訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。本件事證明確，兩造其餘攻擊防禦方法，均不影響判決結果，故不逐一論述等為論據。

五、上訴意旨略以：

㈠、原判決有認定事實錯誤及差別待遇之違背法令。上訴人之實收資本額為32億3691萬4400元，分割後減資26億3691萬4120元，減資後實收資本額為6億280元，原審竟認定上訴人資產44億6924萬元，減資減少26億3691萬4120元，僅餘6億280元，將減資後實收資本額誤認為減資後價值，有認定事實與證據不符之錯誤。又認定減資後，公司淨值仍達16.5億元，亦理由矛盾，且全區性廣播最低實收資本額為2億元，上訴人分割後實收資本額為6億餘元，遠超過最低資本額，被上訴人對其他廣播事業，均無超過最低資本額之資金要求，有違反平等及比例原則之裁量不當，原判決對上訴人此部分抗辯，未說明不採理由，有判決理由不備之違誤。另上訴人財產之分割，係公司法許可，為憲法保障之財產權，依憲法第23條除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要，不得以法律限制。上訴人為民營電台，如何強化體質增加收聽率，毋須被上訴人過慮。本件將有黨產爭議之資產分割成立新公司，由新設公司面對處理，較不影響上訴人營運，有益上訴人發展。且上訴人表明，因上訴人不動產有國產、黨產爭議，故上訴人股權交易之買方，僅購買廣播事業部門，爭議的不動產以出售或分割方式切割，希望減少爭議、安心經營。原判決認為上訴人之分割，雜有買賣履約問題或黨產爭議問題，均屬被上訴人審查事項，對上訴人主張分割是憲法保障的人民財產權，不得非法剝奪，且分割有助上訴人健全發展及媒體專業自主，未說明不採

納理由，有理由不備及適用法規錯誤之違誤。

㈡、上訴人為分辨廣播部門與非廣播部分之收入及獲利，自96年起，已分別論載收入及盈餘，比較96-105年盈收，8成以上收入及盈餘來自資產甚少之廣播部門，而鉅額不動產之非廣播部門，收入有限，上訴人將非廣播部門分割出去，減輕負擔，將使體質更健全，原審未審酌，以推測之詞認定本件分割減資將不利廣播事業之經營、造成債權人高度不安，有認定事實未憑證據之違誤。另上訴人於原審主張被上訴人於105年12月將上訴人之音樂網、寶島網，核配予財團法人原住民族文化事業基金會及客家委員會使用，並廢止上訴人音樂網、寶島網使用之頻率核准、命上訴人自106年3月1日起停止使用，嗣註銷電台執照，該二調頻網被收回後，上訴人已非擁有最多全區調頻廣播網之電台，規模減少一半以上，原審仍以上訴人原有3個全區調頻網規格要求上訴人之財物資金，亦有認定事實未憑重要觀點及正確事實之違誤。又分割減資後之上訴人股本6億餘元、淨值16億餘元，為最低資本額要求之2億元的3倍多，有18億元負債移轉到新設公司，上訴人負債僅1億9千餘萬元，體質更健全，優於一般廣播事業，被上訴人並未具體指摘上訴人分割後營運資金如何不符，僅泛泛指摘分割後之上訴人應有較高之營運資金，屬判斷權之濫用，違反一般法律原則，給予上訴人差別待遇。

㈢、本件的分割，僅涉及上訴人財產權及營業事項，並非電台之設立與電波頻率之分配，應屬人民憲法上權利之許可事項，而非公益目的創設性賦予人民權利，此分割之許可事項，僅須條件齊備，行政機關即應予許可，無裁量權限。原判決以公益目的之特許標準，有逾越權限之裁量錯誤，自屬適用法規錯誤。被上訴人管理的重點是電台與電波頻率，電台所有大樓建物及轉投資股票，不是管理規範對象，被上訴人之否准，間接管制上訴人之大樓建物與轉投資股票之處分，有違反誠信及信賴原則之不當擴權，自係適用法規不當。上訴人股東出售股份及以分割方式履行股份交易之安排，或分割之

財產是否涉及不當黨產，亦非被上訴人應規範之事項，原判決以此理由否准分割，又未說明依據，有判決理由不備之違誤等語。

六、本院查：

㈠、按廣播電視法第1條規定：「為促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業自主，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，維護視聽多元化，特制定本法。」第4條第1項規定：「廣播、電視事業使用之電波頻率，為國家所有，由交通部會同主管機關規劃支配。」第10條第4、5項規定：「（第4項）申請經營廣播、電視事業者，應檢具設立申請書、營運計畫及其他規定文件，向主管機關申請籌設；經核可或得標者，由主管機關發給籌設許可。（第5項）前項營運計畫，應載明下列各款事項：……五、財務結構。……」可知財務結構是營運計畫的一環，財務結構變動時，即涉及營運計畫內容之變更。而廣播事業本應依核定之營運計畫執行，同法第10-1條第2項並規定：「廣播、電視事業之營運計畫有變更者，應向主管機關申請核准。」以落實就廣播事業經營，於法制上所採之特許制度。又廣播電視之電波頻率是有限性的公共資源，為國家所有，由交通部會同主管機關規劃支配。為避免壟斷與獨占，主管機關對於開放電波頻率之規劃與分配，應依法以公平合理原則審慎決定，併廣播事業的管理模式係以營運計畫為核心，申請經營廣播事業者，應提出申請書及營運計畫，由主管機關依相關法律規定（含立法目的）裁量決定是否許可申請，則經許可後之營運計畫內容變更，廣播事業依廣播電視法第10-1條第2項向主管機關申請核准，是否應予許可，亦應由主管機關裁量決定，始能貫徹經營許可之目的。

㈡、又依中央行政機關組織基準法第3條第2款規定：「本法用詞定義如下：……二、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。……」通訊傳播基本法第3條規定：「（第1項）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。（第2項）國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之。」國家通訊傳播委員會組織法第1條規定：「行政院為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會。」可知，立法者將職司廣播、電視事業監理及證照核發之被上訴人，設計為合議制之獨立機關，旨在排除上級機關對具體個案之指揮與監督，使被上訴人有更多不受政治干擾，依專業自主決定的空間，以落實憲法保障之言論自由，確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成。則考量被上訴人經由多元專業委員組成之委員會，透過合議決策模式，及對外公開資訊、徵詢意見（如開會邀請學者、專家、相關機關、事業或團體提供意見）或舉辦聽證會等公共參與程序，對於具體個案所作成之決定，雖仍受司法之審查，惟因具備多元專業性及正當法律程序之要求，行政法院對被上訴人之決定，應給予相當之尊重，而採取較低之審查密度。

㈢、本件上訴人104年9月9日向被上訴人申請分割減資營運計畫變更，擬將其林森及松江大樓由公司分割讓與新設之中廣資產公司，被分割之上訴人公司實收資本額則由原32億3691萬4400元，減資26億3691萬4120元，減資後實收資本額為6億280元等情，為原審依法確定之事實（見原判決第17頁），核與卷內資料相符，並未違反證據法則。茲因該等內容涉及財務結構的變動，已然變更原許可的營運計畫內容，原判決認為應依廣播電視法第10-1條第2項規定向被上訴人申請核准，由被上訴人裁量決定是否許可，當屬有據。而此時，雖名為分割減資營運計畫，實則被上訴人所審查的是，關於被特許經營廣播事業的上訴人公司，實收資本額由32億3691萬

4400元減為6億280元，這樣的財務結構變動是不是應該准許，並不是對於公司分割的事前核准為審查，上訴意旨認為被上訴人非法剝奪其公司分割權、侵害憲法保障之財產權，容係誤解法令，其指摘原判決適用法規錯誤，洵無可採。又併指摘原判決將減資後實收資本額6億280元，誤認為減資後價值部分，則係對原判決第20頁關於「分割計畫是將資產44億6924萬7567元、負債18億3168萬1741元及權益65萬1706元轉讓與新設之中廣資產公司，致使上訴人減少26億3691萬4120元，僅餘6億280元」說明之誤會，亦無可取。

㈣、再者，上訴人與交通部間多筆不動產所有權民事訴訟案經最高法院判決交通部勝訴確定，交通部已向上訴人訴請不當得利及給付不能損害賠償，依交通部105年2月5日函，金額分為1.53億元、1.03億元，計約2.56億元；上訴人擬分割讓與的資產44億6924萬7567元，其中41億5176萬2747元係林森及松江大樓之不動產價值，而松江大樓是上訴人總台址所在，供建置發音室及接收衛星等廣播事業設施用，勢將須額外支付租金，且相關上訴人的資金週轉需求，向來以該二大樓為擔保品，供維持廣播事業之營運，即使該二大樓擔保計約18億餘元債務一併讓與新設之中廣資產公司，仍尚存淨值23億餘元；100-105年度，流動負債大於流動資產之營運資金短絀等，復為原審依卷內資料所確定。則就本件上訴人104年9月9日分割減資營運計畫變更之申請，被上訴人據以衡酌考量上述情節，認為上訴人公司的實收資本額由32億3691萬4400元減為6億280元，這樣大幅減少資產，涉及財務結構變動之營運計畫變更，將影響上訴人公司的償債能力及廣播事業的經營，申請當時上訴人身為擁有最多全區網頻率之廣播事業，應較一般全區網廣播事業持有較高營運資金，以維持公司的健全發展，確保聽眾權益等節，裁量否准上訴人之申請，難認有何裁量逾越、濫用、怠惰或錯誤之瑕疵，亦符合廣播電視法第1條規範之立法目的，此部分原判決也說明了原處分並無違誤的理由，而判決駁回上訴人在原審之訴，自無

不合。上訴意旨泛言指摘原判決違反平等及比例原則、理由不備，以個人主觀看法認為分割減資營運計畫變更，反而有助廣播事業的營運等語，均無可採。

㈤、至被上訴人否准本件申請所持上訴人之不動產尚待釐清是否為不當黨產條例處理範圍乙節，雖難認符合被上訴人審查廣播事業營運計畫變更之立法意旨，原判決此部分論述，或有未適，惟不足影響被上訴人否准決定之並無違誤、上訴人在原審之訴應予駁回之結論；又上訴人表示其全區網頻率之寶島網、音樂網經廢止，已於106年4月停止播送之情節，時間在被上訴人105年8月30日否准後，並無上訴人指摘未予考量之裁量錯誤問題，附此敘明。

㈥、綜上，被上訴人就上訴人104年9月9日分割減資營運計畫變更之申請，予以否准，於法有據。原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。上訴論旨執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、結論，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　109　年　8　月　20　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　陳　國　成

法官　王　碧　芳

法官　鍾　啟　煌

法官　蘇　嫦　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　109　年　8　月　20　日

書記官　莊　子　誼