

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@109年6月17日辯論

01
02
03
04 原 告 新唐城有線電視事業股份有限公司
05 代 表 人 凱擘股份有限公司 指定代表人：劉中勝
06 原 告 全聯有線股份有限公司
07 代 表 人 凱擘股份有限公司 指定代表人：王建文
08 上二人共同
09 訴訟代理人 吳祚丞 律師
10 曾至楷 律師
11 被 告 國家通訊傳播委員會
12 代 表 人 陳耀祥（代理主任委員）
13 訴訟代理人 陳翰霖
14 白心瑩
15 魏啓翔 律師
16 參 加 人 亞洲衛星電視股份有限公司
17 代 表 人 王志隆
18 訴訟代理人 柯宗賢 律師
19 參 加 人 壹傳媒電視廣播股份有限公司
20 代 表 人 練台生
21 訴訟代理人 簡凱倫 律師
22 參 加 人 新北市政府
23 代 表 人 侯友宜
24 訴訟代理人 林郁芬
25 連莉芳

26 上列當事人間有線廣播電視法事件，原告不服國家通訊傳播委員
27 會中華民國108年2月1日通傳平臺字第10700219710號函、108年2

01 月13日通傳平臺字第10700220170號函，提起行政訴訟，本院判
02 決如下：

03 主 文

04 原告之訴駁回。

05 訴訟費用由原告負擔。

06 事實及理由

07 一、事實概要：原告新唐城有線電視事業股份有限公司（下稱新
08 唐城公司）、全聯有線股份有限公司（下稱全聯公司）均為
09 凱擘股份有限公司（下稱凱擘公司）控股之有線廣播電視系
10 統經營者（下稱系統經營者），分別於新北市各區設置有線
11 廣播電視系統，播送影像、聲音或數據，提供公眾收視、聽
12 或接取之服務。原告前於民國107年5月7日分別以新唐城總
13 字第107010006號函、全節字第1070329050號函提出「數位
14 基本頻道營運計畫變更申請書」（第1次申請），向被告申
15 請其營運計畫中「頻道之規劃及其類型」基本頻道變更之許
16 可，亦即將：(1)「衛視合家歡台」自第45台變更至第145台
17 ；(2)「壹電視新聞台」（下稱壹電視）自第49台變更至第14
18 9台；(3)「JET TV」自第80台變更至第45台。被告依有線廣
19 播電視法第29條第3項授權訂定之「有線廣播電視系統經營
20 者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法」（下稱頻道變更辦
21 法）第4條第1項第4款規定，請原告提供與衛星娛樂傳播股
22 份有限公司（下稱衛星娛樂公司）、壹傳媒電視廣播股份有
23 限公司（下稱壹傳媒公司）間完整協商紀錄，並分別函請原
24 告、關係人及地方政府提供意見後，被告於108年1月2日第
25 837次委員會議決議全案不予許可，並以108年2月1日通傳平
26 臺字第10700219710號函（原處分1）、108年2月13日通傳平
27 臺字第10700220170號函分（原處分2，原處分1、2下合稱原

處分)為不予許可原告頻道變更申請案之處，原告不服，遂提起本件行政訴訟。並於提起本件訴訟前之108年3月15日，以新唐城總字第108010007號函、全節字第1080214024號函向被告申請許可營運計畫中「頻道之規劃及其類型」基本頻道變更(第2次申請)，亦即將(1)「衛視合家歡台」自第45台變更至第145台。(2)「JET TV」自第80台變更至第45台。就原告前開申請，被告於108年4月10日分別以通傳平臺字第10800117450號、第000000000000號函予以許可。

二、原告主張略以：

(一) 程序部分：原告係依有線廣播電視法第29條第3項及頻道變更辦法第2條等規定，申請變更營運計畫中「頻道之規劃及其類型」，遭被告否准，提起本件訴訟，兩造間已能特定原告請求被告作成許可處分之規範依據，符合提起課予義務訴訟之要件。原告於原申請時即已提出「申請當時」最近一年歷次經被告變更許可之頻道及本次變更之頻道內容對照表，且經被告實質審查後作成否准處分，堪認無被告辯稱原告未「依法申請」之情形。

(二) 實體部分：

1、原告就「壹電視」、「寰宇新聞台」等2頻道位置異動之變更頻道規劃申請，係受憲法通訊傳播自由、言論自由保障之「經營廣播電視自由」、「頻道編輯權」。被告審查應遵守法律保留原則、授權明確性原則等原理原則，尤不得以法無明文之要件進行審查。依比較法之案例及學說見解，美國聯邦最高法院早已肯認系統經營者對於頻道編排享有高度編輯裁量權，應受憲法言論自由保障，系統經營者決定在何頻道播送節目均有助於增進言論自由價值，且有線電視系統不適用稀有性原則，此非國家介入管制之正

當事由；我國學者亦疾呼被告應重視系統經營者之「頻道編輯權」，降低管制強度，（參附件10、11、3文）。被告早已開放系統經營者跨區經營，目前諸多業者甚以補償違約金、低月費等誘因促使用戶跳槽，呈現同區多數業者以價格戰相互競爭局面（原證22），收視戶可輕易終止合約更換有線電視業者，並無特定頻道位置異動，消費者權益即無從維持情形。從而，有線廣播電視法第29條第1、3項等規定實有重大違憲疑慮，被告以事前管制限制原告變更頻道位置，重大限制原告自由權利。準此，被告審查更不得率以法無明文之要件進行審查。

2、原處分所據之頻道變更辦法第3條第4項規定於被告108年1月2日第837次委員會決議本件申請不予許可時，根本不存在，足認原處分所載依該規定作成之理由，顯然未經委員會討論決議，被告將非委員會議時所適用之法規，委員會也無可能依該法規進行審查而作成不予許可的決議理由，均載於原處分，實有違法律保留原則、正當法律程序。

(1)原處分說明二、載明，被告係依頻道變更辦法第2條、第3條第4項規定，綜合考量相關公共利益，作成處分。又按通訊傳播委員會組織法第8條第1項、第2項第5款明文規定，被告委員會決議係採合議多數決。本件處分被告須經委員會議決議作成，處分書所載理由，應為經全體委員會決議作成之理由。

(2)原處分係經被告108年1月2日召開之第837次委員會議作成（乙證10），然頻道變更辦法第3條第4項係於委員會召開「後」，始於108年1月17日修正增訂，依該次委員會召開時有效之辦法（即106年1月3日版，下稱舊辦法）根本無該規定，且舊辦法第2條亦無與現行辦法第3條第4項內容

相同或類似規定。

(3) 被告稱現行「頻道變更辦法」第3條第4項規定內容，僅為「有線廣播電視系統經營者營運計畫變更申請許可或報請備查辦法」（下稱營運計畫許可或備查辦法）第4條第3項規定之重申，即便未新增上開辦法，被告仍得依「營運計畫許可或備查辦法」進行審查云云。然作成原處分之法規依據，並無「營運計畫許可或備查辦法」第4條第3項規定（原處分亦無引用），且「營運計畫許可或備查辦法」係被告審查影響經營許可要素等事項時之依據，無法作為被告審查頻道位置異動之依據。況立法者已授權被告另訂定「頻道變更辦法」作為審查依據，二者自不得交錯混用。

(4) 從而，被告於頻道變更辦法增訂後，未再將本件申請重新提會，依新辦法重新討論審酌，實有違正當法律程序、法律保留原則，難謂合於行政程序法第4條規定及司法院釋字第394號解釋理由書意旨。

3、有線電視系統已於106年底全面數位化，類比時代之「頻寬不足」、「前段頻位訊號畫質較佳」及「訂戶以傳統方式選台」等問題，不復存在，故有線廣播電視法第29條第3項授權被告審查之規範目的，應不包括考量上開類比時代問題，原處分以此否准原告申請，自有不符法規授權目的及有違反平等原則、比例原則之違法。

(1) 主管機關審查之規範目的，應隨科技發展調整。如本件，以往類比時代受限於頻寬技術，前段頻位之訊號品質明顯優於後段，兩者節目畫質差異甚大，因此，訂戶多收看前段頻位頻道，鮮少收視後段訊號畫質不佳之頻道。又受限於傳統選台方式，訂戶多直接按選自己習慣收視之頻道號碼，否則只能一台一台轉至自己想收視之頻道。因此，在

01 過去類比技術水準下，頻道位置變更可能引發能否保有位
02 於前頻位之利益，以及可能發生訂戶選台不易找到原本習
03 慣頻道等問題。

04 (2) 然於有線電視全面數位化後，前述問題已不存在，被告審
05 查時當無須再考量類比時代問題，而應專注於數位訊號之
06 技術特性，建構有線電視上下游產業公平、合理、無差別
07 待遇之環境等，以符合立法者授權審查目的。

08 ① 被告於106年1月3日訂定頻道變更辦法，由其立法總說明
09 (附件12)可知，頻道數位化後，因應頻道之規劃及其類
10 型即無定頻及容量之限制，自須有不同於類比訊號時代之
11 審查、管制目的。然上開辦法公布時，我國有線電視尚未
12 完成「全面」數位化，因此「當時」仍有依據類比訊號特
13 性而為考量之必要。

14 ② 儘管過去有線電視尚未「全面」數位化，被告為因應逐步
15 數位化，仍在103年發布通傳法務字第10346010420號令（
16 附件13）○○○區○○道變更涉及「類比頻道」或是「數
17 位頻道」，而有不同規範要求，意即若變更涉及的是「數
18 位」頻道，被告認為「有線廣播電視法第22條第2項第5款
19 （按即現行法第11條第2項第5款）係規定，申請有線廣播
20 電視之營運計畫應載明頻道之規劃及其類型，其中應不包
21 含數位頻道增加或變更頻道位置；蓋因其對頻道區塊化及
22 訂戶循電子表單自行收視其慣用頻道之選擇權無有影響，
23 若有變更，無需依照同法第26條第1項規定（按即現行法
24 第29條第1項）為營運計畫變更。」即被告認為「數位頻
25 道增加或變更頻道位置」根本不屬於有線廣播電視法第11
26 條第2項第5款規定營運計畫應載明之「頻道之規劃及其類
27 型」，並無依有廣法第29條規定為營運計畫變更之必要。

01 ③嗣原告提出本件申請時，我國有線電視系統已於106年底
02 完成「全面」數位化，原告所在之新北市，更早於106年
03 10月間完成全面數位化（原證25），配合頻道數位化，訂
04 戶已全面換裝數位機上盒。被告乃於108年1月17日修正發
05 布頻道變更辦法，由其修正總說明（附件14）可知，被告
06 已不再著眼於以往類比時代問題，修正後之現行頻道變更
07 辦法，係為因應頻道全面數位化之技術改變，被告應專注
08 於數位訊號之技術特性，轉變審查方向。

09 (3) 本件申請係於頻道全面數位化後所提出，由申請之頻道規
10 劃變更內容可知，原告申請所涉實為「數位頻道之增加」
11 （「寰宇新聞台」納入基本頻道），以及「數位頻道之位
12 置變更」（「寰宇新聞台」變動至第49頻位，「壹電視」
13 變動至第149頻位），且於申請時已說明係依照「區塊化
14 原則」，規劃變更後之頻道位置，符合「區塊化」原則，
15 如依前揭被告103年通傳法務字第10346010420號令，根本
16 無涉「頻道規劃及其類型」之變更，無須申請被告核准。
17 故縱使仍須獲得被告許可，被告亦無須再考量過去受限於
18 類比訊號始存在之問題。

19 (4) 詎被告作成原處分之理由竟為1、原告未證明頻道位置變
20 更後，頻位在前之寰宇電視台優於在後之壹電視。2、頻
21 道變更影響訂戶選台習慣，恐招致民怨。前者仍停留在類
22 比時代才有之「頻位前後段」問題，後者則無視頻道數位
23 化後已提供「電子表單」選台方式，仍自限於傳統選台方
24 式思維斷定影響民眾收視習慣，反而對於被告於108年1月
25 17日訂正頻道變更辦法之修正總說明所建構有線廣播電視
26 上下游產業公平、合理、無差別待遇之環境等規範目的，
27 隻字未提。

01 (5) 綜上，原處分誤以有線廣播電視法授權被告審查之規範目
02 的「以外」理由否准原告申請，且未依該授權審查之規範
03 目的進行審查。又被告未依前開103年函釋對於數位頻道
04 增加及異動所揭示之相同標準，審查內容同屬增加數位基
05 本頻道及數位頻道異動之本件申請，亦有違平等原則。再
06 者，被告否准理由似僅為保障「被告認定收視滿意度較高
07 之頻道，應位在較前之頻位」以及「訂戶已有電子表單可
08 選擇頻道下，仍欲採用傳統選台方式」之利益，然此係以
09 限制原告行使排頻權之言論自由基本權為對價，顯違反比
10 例原則。揆諸前開說明及最高行政法院102年度判字第512
11 號判決意旨，原處分實有裁量濫用之違法。

12 4、原處分採取「頻道優劣」及「消費者選台習慣」作為本件
13 審查指標，違反不當聯結禁止原則。按最高行政法院100
14 年度判字第1435號判決意旨，被告依有線廣播電視法第29
15 條第1項所為頻道變更申請之審查，應考量者不包括保障
16 衛星電視業者之權益，亦不包括個別收視戶之頻道選擇權
17 ，倘被告誤以頻道業者之權益或收視戶頻道選擇權為處分
18 之考量，即違反不當聯結禁止原則。頻道變更，本即對消
19 費者收視習慣有所影響，如影響消費者習慣可作為否准頻
20 道變更的理由，無異所有頻道變更申請都不應准許。再者
21 ，被告機關不應代替消費者（或如原告之系統經營者）決
22 定哪些頻道較優應放在前段頻位，此與維護消費者權益無
23 關。如認被告得依此指標審查，形同賦予主管機關得依有
24 線廣播電視法第29條規定作成處分，直接保障「經被告（
25 非消費者）所認定『較優』之頻道」，與被告審查時不應
26 考量保障頻道業者之立法意旨，顯有牴觸。

27 5、被告應適用有線廣播電視法第29條第3項及頻道變更辦法

之規定，為審查及處分依據，迺被告竟引用有線廣播電視法第37條授權訂立之「有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則」（下簡稱上下架規章參考原則）指標為本件審查依據，且於原處分理由一方面認為本件申請符合經被告備查之上下架規章，未違反法定要件，另一方面卻以原告未證明符合上下架規章參考原則所定之參考指標駁回申請，有違法律保留原則、授權明確性原則，且理由相互矛盾，有重大明顯之違法。

(1) 頻道變更許可屬於事前管制，其處分直接影響原告頻道順序之編輯權，及原告藉由排頻規劃增加服務競爭力之經營權，非執行法律之細節性、技術性次要事項，應由法律加以規定，或以法律授權主管機關發布命令為補充規定（學者見解參附件11）。對於消費者而言，渠等「權益保障」，在於有賴政府維持一個「消費者有選擇權的有線電視服務」自由競爭市場，當消費者（非主管機關）發現其所訂購的系統經營者將其喜歡收視的新聞頻道，由原本頻位變更到其他頻位，造成收視不便，其有選擇權跳槽改訂其他系統經營者服務，當多數消費者不滿某新聞頻道變更到後段頻位，紛紛改訂其他業者時，該系統經營者自會放棄其頻道變更規劃，因此，業者申請變更頻道位置前，自會對消費者收視便利進行合理評估，這正是市場機制的功能。目前有線電視市場已存在上述機制，主管機關恣意介入原告頻道規劃，反將助長特定頻道得長期佔用固定頻位，妨礙自由競爭。

(2) 本件被告陳明之原處分依據，未包括有線廣播電視法第37條或上下架規章參考原則等規定，自不得以之為審查及處分依據。而引為原處分依據之有線廣播電視法第29條第3

01 項及頻道變更辦法第3條各項規定均未將「新頻道客觀上
02 優於原頻道」列為審查指標。該審查指標既非於母法有線
03 廣播電視法第29條)所規定，亦欠缺母法「明確」授權，
04 甚至與促進市場競爭目的相違，連規定於頻道變更辦法第
05 3條第4項都無，被告據此作成原處分，顯然援引法無明文
06 之規定，有違法律保留原則、授權明確性原則。

07 (3)再查，本件所涉為「已經上架」之頻道「變更其頻道位置
08 」，應依有線廣播電視法第29條第3項及該項授權被告訂
09 立頻道變更許可辦法，以及被告99年5月24日自行下達之
10 「國家通訊傳播委員會處理有線電視頻道規劃變更參考指
11 標」(附件9)加以審查判斷，實與前述有線廣播電視法
12 第37條規定及該條授權訂立上下架規章參考原則無涉。故
13 有線廣播電視法第37條及上下架規章參考原則既非立法者
14 規範頻道位置變更申請時應適用之法律，更欠缺立法者授
15 權，被告自不得逕依上下架規章「參考」原則第9點作為
16 本件審查及處分之依據。

17 (4)另查，由原處分說明四、(一)可知，被告審查後，已認
18 定原告之申請符合原告報請被告備查之上下架規章實施，
19 即被告認定本件申請符合原告依據被告頒布之上下架規章
20 參考原則(乙證20)且經被告備查之原告上下架規章(乙
21 證18)辦理。換言之，依原處分說明四、(一)理由所述
22 ，本件申請不生牴觸原告所定「上下架規章參考原則」所
23 載「異動至前段頻道位置之新頻道經客觀證明優於被取代
24 之原頻道」、「將收視滿意度較高之頻道置於較前段頻道
25 」之「參考」指標(況此也只是被告請業者參考的指標之
26 一，原告自訂之上下架參考指標並未採此指標)。然，原
27 處分於說明四、(二)第1點理由，又改稱「為尊重、維

01 護消費習慣，頻道位置異動時應審酌是否將收視滿意度較
02 高之頻道置於較前段頻道，且異動至前段頻道位置之新頻
03 道應經客觀證明優於被取代之原頻道」，並以原告提出之
04 證據難以得出「寰宇電視台」的收視滿意度優於「壹電視
05 」為由，駁回本件申請。所持理由，與前述說明四、（一
06 ）理由顯相互矛盾，有重大明顯瑕疵。

07 6、原處分採用與本件申請完全不相干之MOD平台收視調查結
08 果作為判斷頻道優劣依據，實出於錯誤之事實認定或不完
09 全之資訊而為裁量之濫用裁量違法。原處分參考與有線電
10 視之頻道組成、收費方式、上下架規章及競爭市場均完全
11 不同的中華電信MOD平台上收視率，既無法反映有線電視
12 系統收視群眾之收視偏好、收視選擇與習慣，亦無法反映
13 「壹電視」、「寰宇新聞台」在有線電視系統上之實際收
14 視表現，其判斷亦屬出於錯誤之事實認定或不完全之資訊
15 而為之違法。

16 7、被告作成原處分前，曾函詢新北市政府意見，其中就原告
17 全聯公司部分，回覆意見一度認為將「壹電視」由49台移
18 頻至149台，不符頻道區塊化原則，恐影響消費者收視習
19 慣（乙證4），雖未建議被告否准申請，但原告為免疑義
20 ，於107年7月6日針對新北市政府上開函文提出陳述意見
21 書。經新北市政府查閱原告陳述意見書後，就原告2業者
22 之申請案，修改為107年8月10日新北府新行字第10715317
23 86號函、同月16日新北府新行字第1071535585號函復被告
24 意見（第2次意見）（乙證6）。由該函說明二、足認新北
25 市政府對於原告提出之頻道異動，最後已無反對意見。詎
26 原處分於理由中全然漠視上開新北市政府第2次意見內容
27 ，僅引用該府第1次舊意見內容（又縱令新北市政府第1次

01 回函，關於原告全聯公司部分，也僅是原則性表示因涉頻
02 道區塊化規劃及消費者收視習慣，建請被告依法審議而已
03 ，無表達反對之意），據以作為原處分，顯係基於錯誤之
04 事實或不完整的資訊作成，而有濫用裁量之違法。

05 8、原處分未就頻道變更許可辦法規定之應審查項目逐一審酌
06 ，即作成原處分，亦有裁量怠惰、濫用裁量之違法。

07 (1)被告於審查時，應考量頻道變更「是否增進或維持整體市
08 場競爭」、「消費者權益」、「頻道內容之多樣性」及「
09 其他公共利益」等公益事項。然觀原處分說明四、之理由
10 ，被告僅判斷原告是否已證明新頻道客觀上優於原頻道，
11 並以頻道位置異動後可能衝擊訂戶收視習慣，即遽作成駁
12 回處分（參原處分說明四、（三））。顯見原處分只有審
13 查「消費者權益」一項（事實上被告審查之所謂「消費者
14 權益」，也不是真正「消費者權益」，已如前述），惟被
15 告除維護消費者權益外，尚應同時審酌落實多元傳播需求
16 ，即是否促進頻道內容之多樣性，就新聞台部分，被告99
17 年5月24日頒布之頻道變更參考指標更具體指出，應考量
18 頻道變更是否提供本國及國際新聞資訊。原告提出本件頻
19 道異動申請時（原證1-1、原證1-2），詳盡說明「寰宇新
20 聞台」內容大多為現有新聞台最欠缺之國際新聞，故將「
21 寰宇新聞台」移至新聞頻道主區塊，且改為免費頻道，讓
22 更多收視戶有機會接觸視野更廣更深的國際新聞，即在呼
23 應被告頻道變更上開參考指標。

24 (2)原告於申請案中已說明目前主新聞區塊之「壹電視」與「
25 era news年代新聞」同屬年代媒體集團，重複播送相似新
26 聞內容或相同觀點新聞解析比例甚高，並提出相關佐證資
27 料，證明將「壹電視」頻位讓予「寰宇新聞台」，有助於

01 提升觀眾收視權益，保障言論自由且多元化之民主社會需
02 求，足認原告呼應被告一再主張之媒體文化多元中的「組
03 織結構多元」。是被告就本件申請自應實質審酌，並於處
04 分中論述准駁理由，方符有線廣播電視法、頻道變更辦法
05 、頻道變更參考指標等規範之立法目的。

06 (3) 詎原處分全然未予審查，進一步觀諸被告第837次委員會
07 決議紀錄所載決議內容，就「頻道內容之多樣性」、「落
08 實多元傳播需求」等節，亦未見任何討論審酌（甚至結論
09 文字都未提及審酌至此），使有線廣播電視法、頻道變更
10 辦法、頻道變更參考指標等規範之立法目的全然落空，自
11 有裁量怠惰、濫用裁量權限之違法。

12 9、原告近年曾多次向被告申請變更「頻道之規劃及其類型」
13 事項，且歷次申請案中，不乏一次異動3個以上頻道之申
14 請，甚至有單次申請異動多達15個、20個及49個頻道位置
15 之申請案件，均經被告核准在案（原證18、原證19、原證
16 20）。由被告歷次委員會議紀錄觀之（原證24），可知被
17 告審查向來係採取「包裹式」即在一個議案同時通過數個
18 申請案之「低密度」審查，詎被告針對本件申請卻，一反
19 常態，自有違平等原則，而屬濫用裁量。

20 10、被告雖稱，原處分關於消費者權益維護之判斷，被告是基
21 於專屬職權所為未來發展之預測或風險之評估，應享判斷
22 餘地云云。惟本件「消費者權益維護」之判斷，屬於法律
23 的抽象解釋，且不涉及高度屬人性、不可替代性、風險的
24 預測與評估及價值取捨，相關法規並無給予主管機關專屬
25 判斷之授權，不生判斷餘地之問題（最高行政法院108年
26 度判字第88號判決、108年度判字第347號判決參照）。縱
27 使承認行政機關就此等事項，有判斷餘地，而對其判斷採

取較低之審查密度，惟就行政機關之判斷有違法情事，行政法院仍得予以撤銷或變更。

11、富洋集團所屬觀天下等7家系統經營者先前提出將「MOMO親子台」置於第23台取代原「ANIMAX」頻道之申請案，該案申請人未提出新頻道優於被取代之原頻道之客觀證明，被告仍以綜合考量收視群眾之需求而同意變更申請（原證10）。反觀國內新聞台缺乏國際視野，新聞內容充斥暴力、色情或八卦消息等，閱聽大眾早已對此反感。因此，縱被告不採認「寰宇新聞台」收視表現優於「壹電視」之資料，仍得綜合考量原告提出之收視調查問卷結果，及提升收視品質等收視需求，作成同意頻道異動之處分。

12、原告提出本件申請時，已按頻道變更辦法第3條第4項規定所訂各項指標，檢具證明，逐一說明本件申請應予許可之理由，惟被告作成原處分均未考量，原處分既有前述違法應予撤銷，依據原告申請及相關卷內資料，本件申請應予許可。

(1) 原告申請有助於增進整體市場競爭。①原告申請係透過「基本頻道組合及規劃」與其他同區競爭業者之差異，凸顯原告在主新聞區塊之特色（在該區塊供應大量國語播報之國際新聞），增加自身競爭優勢，爭取更多用戶訂閱，並間接促使系統經營者進行不同頻道規劃之良性競爭，改變目前萬年頻道表之「大碗公」式低價惡性競爭局面（學者見解參附件11，第40頁）。②原告評估可受消費者喜愛之新頻道，替換○○○區○○○○○道，避免由少數頻道業者長期佔用該區塊有限頻位，促使欲○○○區○○○○○道業者，須進行良性競爭。至於既有頻道中何者應優先被替換，屬原告之商業考量，原告必須合理評估規劃後（

頻道變更後)能否獲市場接受之風險,並自行承擔消費者對該規劃結果之選擇(是否對規劃不滿而改訂其他業者)為此,原告於申請書附具事證(即申請書附表二、附表四),且與參加人壹傳媒公司自行提出之證據(參證3)呈現相同統計結果。

(2)原告已維護消費者權益,於主新聞區塊加入以國語播報國際新聞為主之寰宇新聞台,且改為免費頻道,回應並解決消費者普遍不滿「目前○○○區○○○○○道中國際新聞比例偏低、且針對單一議題大量重複報導」之負面意見。且依本件規劃,壹電視異動後之頻位,仍位在新聞區塊,符合區塊化原則,輔以數位化電子節目單選台方式,無損消費者選台便利。又壹電視異動後之頻位號碼只加上百位數1,方便記憶,對消費者影響最小。

(3)原告申請頻道變更,係增加原告服務內容之多樣性。參加人亞洲衛星電視股份有限公司(下稱亞洲衛星公司)已提出其說明及統計數據,顯示寰宇新聞台堅持提供80%以上比例之國際新聞,足以支持原告訴求增加主新聞區塊多樣性之理由。且「壹電視」與「年代新聞台」屬同一集團,為避免同集團之2家新聞台重複相同意識形態及觀點,故藉本件申請可讓不同觀點新聞台有在主新聞區塊露出之機會。

(4)其他公共利益考量。①頻道變更規劃涉及言論自由以及商業自由,應儘可能尊重業者之合理評估。若頻道位置變更結果,影響消費者收視權益或習慣,依市場機制消費者大可跳槽改訂不同有線電視服務。從而業者之規劃自不可能恣意為之。因此,能否維持並增進整體市場競爭,才是被告審查頻道變更申請許可時所應考量的唯一指標,其餘考

量（如原處分之駁回理由）反而過度干預業者依其自身合理評估作成營運規劃，阻礙競爭，甚至可能損害消費者權益。②本件申請，未見被告認定有任何許可後將無法增進或維持整體市場競爭之理由，至於個別頻道的競爭力受到影響，本與「整體」市場競爭無關，非被告審查時所應考量，更不應因部分收視戶選擇收視該被異動之頻道，即放大解讀為有損公共利益或消費者權益，否則，將使被告淪為保障特定頻道業者而存在，於公益毫無助益。

（三）綜上，本件原處分有上揭違法，爰起訴聲明：1、原處分（①被告108年2月1日通傳平臺字第10700219710號函、②108年2月13日通傳平臺字第10700220170號函）關於否准「壹電視新聞台」頻道位置異動、「寰宇新聞台」使用方式與頻道位置異動之部分，均撤銷。2、上開否准部分，請命被告就原告新唐城有線電視事業股份有限公司以107年5月7日新唐城總字第107010006號函，全聯有線電視股份有限公司以107年5月7日全節字第1070329050號函所提出數位基本頻道營運計劃變更申請書關於「『壹電視新聞台』頻道位置異動、『寰宇新聞台』使用方式與頻道位置異動」之部分，作成許可之處分。3、訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯略以：

（一）程序部分：

1、原告不符合「依法申請」之訴訟要件。原告主張本件之「依法申請」，係指其107年5月7日之第1次申請（原證1），惟原告於該次申請經被告否准後，已於本件訴訟起訴前另以108年3月15日函提出第2次申請，並經被告許可（乙證11、12），第2次申請雖僅申請將「衛視合家歡台」自

第45台變更至第145台及「JET TV」自第80台變更至第45台，但仍屬營運計畫中「頻道之規劃及其類型」基本頻道之變更，於第2次申請檢附之基本頻道表已載明「壹電視」頻位仍是第49台，被告依此審查並許可，自應認為原告第2次申請及經被告許可之效力範圍包含原告基本頻道全部內容（即「壹電視」位於第49台）。

(1) 基本頻道內任一頻道變更將牽動其他頻道，亦可能涉及「收費標準及計算方式」，而屬「營運計畫」一部分（有線廣播電視法第11條第2項），地方政府之意見徵詢及被告審查時需整體考量，難以割裂，此為提出基本頻道變更申請時須檢附「全部」頻道表之緣故。

(2) 是原告2次申請內容不同，被告所為處分亦非相同，自無抵觸可言。原告第2次申請及經被告許可之效力範圍包含原告基本頻道全部內容（即「壹電視」位於第49頻位）。此後，原告若有意再變更其基本頻道內容（如變動第49台「壹電視」頻位），自當重新檢附全部頻道表再向被告「依法申請」。否則難謂符合「依法申請」之訴訟要件。

2、原告起訴理由若僅指摘其起訴聲明第1項附屬聲明所指原處分處分有無瑕疵或違法，而非能證明請求行政機關作成特定內容處分之本案聲明達到全部有理由之程度，仍應認原告提起之課予義務訴訟為無理由，應予駁回。

（二）實體部分：

1、依有線廣播電視法規定，系統經營者頻道異動應經申請被告許可，被告依相關規定為實質審查，無原告指摘之違憲及違反法律保留原則、法律明確性原則等情事。

(1) 提供有線廣播電視服務需附掛或挖掘道路鋪設纜線，一個地區所能存在之經營者有限，形成各縣市地區一家獨占或

少數家寡占的現實，頻道供應業者及消費者均仰賴系統供應者之頻道通路，且有線廣播電視為我國大多數民眾收視之主要方式，故有線廣播電視法對於有線廣播電視業務經營係採許可制，對系統經營者採高度管制（有線廣播電視法第11條）。又系統經營者之基本頻道安排，乃其營運計畫中「頻道之規劃及其類型」事項，若有變更應向主管機關申請許可，以避免影響觀眾權益。為審查系統經營者之營運計畫及頻道變更，立法者於有線廣播電視法第29條第1項、第3項授權被告訂定頻道變更辦法，洵屬有據。最高行政法院100年判字第1435號判決、100年判字第2267號判決、101年判字第876號判決等均肯認被告對於系統經營者「頻道之規劃及其類型」得為實質審查。

(2) 頻道變更辦法除於第2條明定基本頻道變更應經許可之情形外，該辦法第3條就不予許可之情形亦予以明定，其第3條第1項第8款要求同類型頻道原則上以區塊規劃，並尊重消費者收視習慣。被告審查之目的在於維護消費者權益及健全產業秩序，許可基本頻道變更與否涉及諸多面向，須個案判斷。因此，頻道變更即便符合其他法令形式要件，惟當不利於「增進或維持市場競爭、消費者權益及其他公共利益」之情事者，被告仍得依營運計畫許可或備查辦法第4條第3項規定否准其變更申請。

(3) 又，頻道變更辦法第2條、第3條、第4條修正草案於107年8月17日開始預告修正，草案新增第3條第4項規定並於108年1月17日修正發布，該條項新增僅為營運計畫許可或備查辦法第4條第3項規定之再次重申。由於頻道規劃及其類型屬營運計畫一部，即便未增定上開頻道變更辦法規定，被告仍得依營運計畫變許可或備查辦法進行審查。再按中

央法規標準法第18條規定，本件於被告委員會會議決議駁回原告申請後（作成原處分前），前揭頻道變更辦法修正發布施行，因被告作成原處分時並無上開規定但書之情事，被告爰依108年1月17日修正發布之新法規，作成原處分。是以，原處分所依據之法令均為當時合法有效之法令。

2、原告所提收視滿意度資料中平均每機上盒收視分鐘數資料，「寰宇新聞台」之收視黏著度自107年起已超越「壹電視」，惟「寰宇新聞台」本為付費頻道性質，消費者付費訂閱該頻道，與列於基本頻道之新聞台（「壹電視」）相較，自然更常收視。原告持比較基準不同之收視資料，陳稱「寰宇新聞台」之收視調查情形優於「壹電視」，據以主張被告應許可本件頻道變更，被告難以採認。

(1) 依上下架規章參考原則第9點，頻道位置異動參考指標應包含「異動至前段頻道位置之新頻道經客觀證明優於被取代之原頻道」。原告於107年5月7日提出本件申請及同年5月18日第1次陳述意見（新唐城總字第0000000000-0號函、全節字第0000000000-0號函）時，敘明依凱擘公司機上盒收視資料顯示「寰宇新聞台」之每台機上盒平均停留時間表現優於「壹電視」云云。惟依原告提供平均每機上盒收視分鐘數之資料（原證1-1附表四），「壹電視」自106年1月至107年3月平均每機上盒收視分鐘數為「31、18」，「寰宇新聞台」自106年6月（「寰宇新聞台」於106年6月上架）至107年3月平均每機上盒收視分鐘數為「31、72」，即便依原告起訴狀所述「寰宇新聞台」自107年起平均收視分鐘數略高於「壹電視」，但「寰宇新聞台」性質上為付費頻道性質，必須由消費者付費訂閱，如消費者已加以訂閱即表示偏好該頻道，與列於基本頻道之壹電視相較

01 自更常收視。殊難認原告已客觀證明「寰宇新聞台」收視
02 優於「壹電視」。

03 (2) 原告雖於107年10月24日提出臺灣艾傑比尼爾森媒體研究
04 公司之收視資料，主張「壹電視」在有線電視系統新聞區
05 塊之收視情況敬陪末座云云。惟該資料未有「寰宇新聞台
06 」之收視表現，無法得知二者比較結果。另壹傳媒公司於
07 107年10月18日函所附2018年1月至9月「Nielsen MOD壹電
08 視新聞台與寰宇新聞台收視率比較表」則顯示「壹電視」
09 之平均收視為0.27，「寰宇新聞台」之平均收視為0.06，
10 與原告主張「寰宇新聞台」收視表現優於「壹電視」不符
11 。被告將原告及壹傳媒公司分別提供之「壹電視」及「寰
12 宇新聞台」收視比較一併參酌，難得出「寰宇新聞台」收
13 視滿意度優於「壹電視」之客觀結論，非單憑壹傳媒公司
14 提出之收視率比較表為原處分認定事實之基礎。

15 3、原告提供凱擘公司之電視收視問卷調查資料，誠有引導式
16 提問疑慮，該問卷調查資料難作為系爭新聞台收視率比較
17 之客觀基礎。

18 (1) 原告於107年7月6日第2次陳述意見（新唐城總字第000000
19 000-0號函、全節字第0000000000-0號函）檢附107年6月
20 22日至6月24日所作電視收視問卷調查（原證4-1），據此
21 主張「本次頻道異動案規劃內容有94.3%之訂戶表示贊成
22 ，顯與新北市政府僅以既有基本頻道進行消費者收視習慣
23 調查，認為恐將影響消費者收視習慣不甚相符」云云。惟
24 該問卷題目如「1、請問您是否認為目前各新聞頻道（頻
25 道碼49~55）播報國內社會新聞比例太高，播報國際新聞
26 比例太少？」將受訪者的思考方向限縮於特定觀點，且無
27 提供足夠之背景解釋，致受訪者回答偏差。又如「3、請

問目前新○○道區○○○○道碼49~55)，您是否同意將平均收視表現最差的第49頻道『壹電視新聞台』移至第149頻道，並新增播報國際新聞比例較高的『寰宇新聞台』至第49頻道？」，將提問者可想得到之結果設計於題目中，顯有引導式提問疑慮，不能認有採納價值。

(2) 原告申請本案異動頻道位置之「壹電視」與「寰宇新聞台」均為新聞頻道，由105年及106年臺北市政府觀光傳播局收視滿意度調查、105年NCC電視使用行為及滿意度調查（乙證13）可知屬國內民眾較常收看之新聞頻道類型。故新聞頻道涉及之消費者權益，顯然更為重大。為尊重、維護消費者收視習慣，被告審查頻位變更時，當審酌是否將收視滿意度較高之頻道置於較前段，且異動至前段頻位之新頻道應經客觀證明優於被取代之原頻道等事項。

(3) 原告雖於107年11月21日函稱其已編排第143台至第145台為新綜合區塊及第146台至第150台為新新聞區塊，並稱基於考量消費者習慣，「衛視合家歡台」及「壹電視」之新頻位碼僅增加百位數字1云云。然考量訂戶目前仍習於傳統選台方式，於電子節目表單普及前，該申請內容恐衝擊訂戶收視習慣致生民怨，對消費者權益有負面影響。經被告綜合考量申請案是否符合「增進或維持整體市場競爭、消費者權益及其他公共利益」等面向，認如許可勢將影響消費者收視習慣，難以維持消費者權益，爰不予許可本件申請。

4、原告爭執被告未審酌「頻道內容之多樣性」、「落實多元傳播需求」，僅屬原告主觀之見，非被告為裁量怠惰或濫用裁量。

(1) 行政程序法第96條第1項第2款有關書面行政處分之程式規

01 定，其規範目的及記載內容是否合法，係以是否已足使人
02 民瞭解受處分之原因事實及依據之法令予以判斷，非須將
03 相關法令及事實全部記載。本件既屬駁回申請處分，於該
04 理由之記載當以被告駁回申請之理由為主，行政程序法並
05 無要求書面行政處分必須對人民所提申請全部理由及證據
06 均逐項臚列記載。

07 (2) 實則，如原告所引被告第837次委員會議就對本件申請所
08 為決議，亦記載「本案綜合考量市場競爭、消費者權益及
09 其他公共利益等因素」等詞，此處所稱之「其他公共利益
10 」，包含通訊傳播基本法第1條規定之立法意旨、國家通
11 訊傳播委員會組織法第1條規定之獨立機關設置之立法目
12 的，及其他諸如有線廣播電視系統經營者營業讓與合併及
13 投資案件准駁標準第6條「公共利益應審酌之事項」可資
14 參照。被告於此類申請案，均依具不同特徵之個別案件與
15 其具體案情內容，將前開各裁量因素納入考量。以本件而
16 言，原告並未提出客觀證據得積極佐證原告申請有「提升
17 原告競爭力」、「確保消費者收視權益（習慣）」、「因
18 應數位匯流競爭」等情形。

19 (3) 至於原告爭執之「頻道內容之多樣性」，固屬原處分作成
20 經被告以108年1月17日修正發布之頻道變更辦法第3條第4
21 項所增訂，其意乃指「頻道節目內容之多樣性」，概念與
22 前述法規所稱之「提升多元文化」、「維護視聽多元化」
23 「對於促進多元文化均衡發展之影響」相通，為「其他
24 公共利益」之範疇，均已由被告委員會議一併納入審酌。
25 故原告不能遽謂被告僅審酌消費者權益一端，而不考量其
26 他公共利益。

27 (4) 「壹電視」與「年代新聞台」分屬不同衛星廣播電視頻道

，其營運計畫及節目安排均有不同，原告遽稱新聞素材來源相同且觀點重覆，非能遽採。又以「頻道內容之多樣性」而言，播出國際（國外）新聞比例較高之新聞頻道內容，不必然比其他新聞頻道更具「多樣性」，尤其專業新聞頻道既以報導或評論時事為主，則各頻道編選之播報內容，通常與當日或當時國內外及兩岸新聞事件受國人關注程度有關，即便國內新聞取材較多，報導或評論亦非必然相同，自不能遽謂國際（國外）新聞比例較高者必更具多樣性。原告主張不啻將「頻道內容多樣性」解為○○○區○○○道之多樣性」。苟如此則將外語新聞頻道放入該區塊，則豈非更「多樣」？且若將其他類型之頻道混雜放入同一區塊、甚至打破頻道區塊化原則，豈非最「多樣」？況被告於審查時，仍須綜合考量其他因素。

- (5) 另原告引用之被告99年5月24日修正「頻道變更參考指標」（乙證16），依該參考指標之前言所載，此乃適用於「處理民國96年以後至有線電視數位化普及前之類比變更頻道申請案」，與原告本次申請為數位化後之基本頻道情形不同。即使依照原告主張引用之該參考指標規定，其前言亦訂有「本會於審查申請案時，將總體考量系統經營者與頻道業者間之商業交易及市場地位等因素，對於多系統經營者（Multi-system Operator，以下簡稱MSO）及具有垂直整合優勢之MSO所屬系統經營者提出之變更頻道申請案，本會將採取比對獨立系統經營者更審慎之態度處理。」且將審酌該參考指標第1點第1項、第2點第3項、第3點第1、2、3等項指標，準此，非僅對於多系統經營者（MSO）所屬系統經營者（原告屬之）提出之變更頻道申請案應更嚴格審查，且在「維護消費者權益」、「健全產業秩序」

等項，亦重視應「尊重消費者收視習慣收視」、「滿意度較高之頻道置於前段頻道」、「新頻道未能客觀證明優於被取代之原頻道時，是否考量暫置後段頻道播送」，而在「落實多元傳播需求」項下，其所考慮之「變更頻道是否提供本國及國際多元新聞資訊」乙節，亦無寓有「國際新聞」必然優先於「本國新聞」之意。因此，原告本件申請所提證據資料既非客觀，不足佐證已符合保障消費者權益，即便按照原告主張引用之「頻道變更參考指標」，仍無法為有利原告之認定。

5、原告所舉其他申請案件，與本件顯然有異，無從比附。被告就頻道規劃變更申請案，均須將具有不同特徵之個別案件，綜合各裁量因素納入考量。原告所提之其他頻道異動申請案概與本件申請異動之頻道性質（新聞頻道）迥異，無從類比。原告所指106年間申請異動「星衛娛樂台」、「Eleven Sport 1」等49個數位頻道之頻位，並無涉新聞頻道區塊，且多個頻道僅係依原有頻位號碼依序遞延（見原證14）。所指102年間申請異動「JET TV」、「三立財經商業台」、「非凡商業台」等20個類比頻道之頻位，主要移頻者多涉及廣告專用頻道（購物台），其他亦多屬依原有頻位號碼依序遞延（原證15）。所指98年間申請異動「Channel News Asia」等15個數位頻道頻位，則是新增數位頻道，並將1個免費頻道變更為高畫質付費頻道（原證16）。綜上，原告所指均與本件情形無從相比。

6、被告考量包含參加人新北市政府之意見及其他事證資料，並無基於錯誤之事實或不完整之資訊否准原告申請。參加人新北市政府於原處分作成前，曾提出2次函復意見。惟即便新北市政府第2次函覆意見（乙證6），亦僅是表達原

告已提出說明，請被告審酌，非其認定原告理由可信，請被告許可之意。在經被告綜合考量後，最終否准原告申請，並無「基於錯誤之事實或不完整之資訊」情形。而依新北市政府訴訟代理人108年12月31日準備程序所陳，該府有考量到站在消費者立場、節目的頻位調整是否會衝擊消費者原先收視習慣並明確表示對前述去函內容未下結論，更未對原告頻道變更認定是「可以」的，始終重申此乃被告權責。同時期其他地方政府亦就原告所提凱擘公司電視收視問卷調查資料向被告表達不盡客觀之虞等疑慮，參加人新北市政府未對該等資料表示意見，被告更當依職權實質審認原告申請過程所提出之資料，並無「基於錯誤之事實或不完整之資訊」可言。

7、對原告及參加人亞洲衛星公司其他主張之答辯。

(1) 由原處分說明二、及四、（三）之記載，足見市場競爭及包含頻道內容之多樣性在內之其他公共利益，均經被告審查考量。又，關於消費者權益維護之判斷，被告採取之審查指標（原處分說明四、（二））。此既屬被告基於專屬職權所為未來發展之預測或風險之評估，為被告於專業自主決定空間下對於未來發展估測作成之專業判斷，自無不當，更無原告所稱「違反法律保留原則」可言。

(2) 原告及參加人亞洲衛星公司主張，本件所涉為已上架之頻道變更其頻位，自與上下架規章參考原則無涉云云。惟依立法院第8屆第3會期第8次會議議案關係文書（乙證19），其立法委員說明議案要旨第15點即載「15.為避免系統經營者任意變動播送之頻道或『頻道順序』，並為促進不同播送平台間之公平競爭，以保障消費者之收視權益，增訂系統經營者之頻道上下架規範。（修正條文第三十七條

01)」(乙證19)，足見頻道上下架規章本即包含變動「頻
02 道順序」(即變動頻位)在內，又實際上原告報請備查之
03 頻道上下架規章(乙證18)第八條後段亦為記載「本公司
04 如進行基本頻道、免費頻道、加值頻道之『頻道位置異動
05 』時，將依下列原則辦理：……」，亦即頻位變更之實施
06 情形亦為其頻道上下架規章之適用範圍。

07 (3)原告及參加人亞洲衛星公司另稱，原處分之理由重要觀點
08 相互矛盾、濫用裁量云云。惟原告107年5月7日發函申請
09 時，其申請程式上載「一、頻道異動原則：本次異動係依
10 循本公司前向貴會備查之頻道上下架規章第八條，定期審
11 視各頻道播出情形，相關原則說明如下：……」，換言之
12 ，原告既指其係經被告備查之頻道上下架規章而提出本件
13 申請，自不能謂其於程式上非依其頻道上下架規章實施，
14 是原處分說明四、(一)相關記載，並無違誤。然承前所
15 述，被告審查原告實施結果時，仍應實質調查原告申請異
16 動頻道所提事證與該頻道異動結果對市場競爭、消費者權
17 益及其他公共利益之影響，非僅單憑原告於形式上符合頻
18 道上下架規章即應予以許可，苟若原告主張僅須符合上下
19 架規章實施之形式要件，則被告即不得不予許可，此亦與
20 原處分為裁量處分之性質不合。

21 (4)被告103年4月3日通傳法務字第10346010420號令，乃就當
22 時有線廣播電視法第22條第2項第5款所為之解釋，嗣同法
23 於104年12月18日增訂第29條第1項及第3項規定，被告並
24 據以訂定營運計畫許可或報請備查辦法及頻道變更辦法，
25 依前者辦法第2條第1、2項規定，及後者辦法總說明及第2
26 條規定，足見現行有線廣播電視法規定，系統經營者擬變
27 更之「頻道規劃及其類型」，若屬「基本頻道」，不論為

01 類比或數位頻道，均應依法申請被告「許可」；若屬「基
02 本頻道以外之頻道」，始以「報請備查」方式為之。

- 03 (5) 原告本件課予義務之訴不符「依法申請」要件。課予義務
04 訴訟係針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機
05 關有無行為義務」問題，綜合考量裁判時之法律及事實狀
06 態，以為判斷。本件申請所據以實施之原告「經被告備查
07 之上下架規章」已於言詞辯論終結前發生變更，其第8條
08 新增第4、5項，明文「異動至前段頻道位置之新頻道經客
09 觀證明優於被取代之原頻道」，且載應有「客觀證明依據
10 」(乙證21)。原告自應按變更後上下架規章之各指標，
11 重新提出頻道變更辦法第4條第1項第6款規定之「自評表
12 」送被告審查。否則即有「當被告依裁判為處分時，所為
13 處分即有違法之問題，而無從依裁判為處分」之情事。

14 8、本件乃被告(獨立機關)對於原告申請所為之獨立性及專
15 業性判斷，被告應享有判斷餘地。

- 16 (1) 被告為獨立機關，依通訊傳播基本法第1條、第3條第1項
17 、第16條規定，及國家通訊傳播委員會組織法第1條、第3
18 條第1、2、6、7、9、14款規定、第8條規定，已明揭立法
19 院創設被告機關之立法目的及職權範圍，包含「促進通訊
20 傳播健全發展」、「維護國民權利」、「保障消費者利益
21 」、「提升多元文化」、「確保通訊傳播市場公平有效競
22 爭」、「保障消費者及尊重弱勢權益」、「促進多元文化
23 均衡發展」等任務，被告所為裁量權行使及准駁處分係反
24 應多元專業需求。

- 25 (2) 於通訊傳播領域中，政府管制有其政策性、複雜性、未來
26 性及高度專業性，德國聯邦行政法院於相關判決揭示「管
27 制裁量」(Regulierungsermessen)概念，賦予獨立機關

享有更廣泛裁量空間及判斷餘地，司法機關對此類「管制裁量」採低密度審查。我國最高行政法院108年度判字第294號判決亦同此旨。

(3) 本件申請涉及諸多公益，有線廣播電視法授權被告訂定之頻道變更辦法，其解釋及適用須由被告綜合判斷相關申請案有無增進或維持整體市場競爭、消費者權益及其他公共利益而為准駁處分，此均涉及通訊傳播專業領域之學識經驗、風險效率預估與價值取捨，且屬不確定法律概念，對此不確定法律概念之解釋適用，依機關功能最適原則，並尊重獨立機關之不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，自當承認被告所為之合議制專業決定，享有判斷餘地，司法機關應採取較低之審查密度。

(三) 綜上，本件原告起訴不合法，實體上亦無理由，爰答辯聲明1、原告之訴駁回。2、訴訟費用由原告負擔。

四、下列（輔助）參加人經本院認有輔助參加被告之必要，到庭陳述如下：

(一) 參加人亞洲衛星公司陳述略以：原處分之作成，係基於「上下架規章參考原則」規定，惟該參考原則僅屬行政指導，並無法律拘束力。原告之「頻道上下架規章」業由被告准予備查，無妨礙公平競爭或消費者權益之虞，原告該上下架規章並無「新頻道應經客觀證明優於被取代之原頻道」要件，自非本件申請應考量之要素，且不得為原處分否准之理由。是本件原告提出寰宇新聞台於數位機上盒收視率表現良好之論證基礎，申請即屬合法。再者，頻道位置的變更並不損及消費者權益，有違市場競爭、消費者多元選擇政策目的之「萬年頻道表」才是對消費者權益最大的傷害。年代集團於新聞區塊坐擁2個新聞頻道，對收視權

01 益更屬有害。原告計劃更換內容較多元之寰宇電視台，增
02 加競爭，應受被告贊同鼓勵。另本件涉及人民言論自由及
03 營業自由基本權利之高度限制（原告享有自由編輯頻道位
04 置權利），依司法院釋字第553號解釋理由意旨，司法審
05 查應採較高之審查密度。原處分所涉之不確定法律概念為
06 「消費者權益」。然頻道位置之調整，對消費者究竟有如何
07 之不便，應以眾人之經驗為準，行政機關未能有更「專
08 業」意見；且被告並非消費者保護主管機關，不具相關專
09 業，無從就「消費者權益」此一概念主張判斷餘地。其餘
10 主張同原告。

11 （二）參加人壹傳媒公司陳述略以：

12 1、關於「消費者權益」，原處分採取之審查指標與上下架規
13 章參考原則規定具有一致性，且依相關調查資料（參證3
14 、4）顯示壹電視收視表現及受歡迎程度均優於寰宇新聞
15 台。又依原告頻道上下架規章第8條第3款準用第6條第5款
16 規定可知，「其他平台」之收視率表現資料得為頻位異動
17 之重要參據，故原處分援引Nielsen MOD收視調查資料並
18 無不妥。再者，對於原告之問卷調查資料（原證4-1），
19 相關地方政府意見認為，有「引導式提問」疑慮，不盡客
20 觀中立（參證6、7）。而新聞頻道平均每機上盒之「收視
21 分鐘數」比較資料（原證1-1），則因寰宇新聞台屬「付
22 費頻道」，消費者訂閱時即已對該頻道具有偏好性，「收
23 視分鐘數」自然偏高。皆難認已客觀證明寰宇新聞台優於
24 壹電視並得作為頻道位置異動之基礎。此外，原告現規劃
25 49至55頻道區塊，以播報國內重大政經新聞為主，欲收該
26 類新聞之民眾早已形成於該頻道區間進行搜尋之習慣，原
27 告欲增加播報國際新聞為主之區塊，可另行開闢，但貿然

變動壹電視頻位之作法，顯然未顧及上述消費者習慣而害其權益。

2、就「頻道內容之多樣性」，其非指「國際或國內新聞製播比例」孰高孰低，而須以製播之「內容」為觀察，此得以「過去三年得獎紀錄」及頻道「重播率」等「客觀指標」作為判別標準。對此，壹電視之重播率顯低於寰宇新聞台，提供更豐富之新聞內容，報導及節目於近期亦獲多項獎項肯定。

3、就「是否增進或維持整體市場競爭」，依學者研究，臺灣有線電視市場出現高度集中，並具兩大特徵：下游系統市場獨占、寡占情形嚴重。上下游垂直整合程度高，資力雄厚集團同時控制上游頻道與下游有線電視系統。此不但妨礙影響市場競爭，更危害廣電媒體之多元多樣發展。是被告過往審查頻道變更時揭示「總體考量系統經營者與頻道業者間之商業交易及市場地位等因素，對於MSO（多系統經營者，本件凱擘集團屬之）及具有垂直整合優勢之MSO所屬系統經營者提出之變更頻道申請案，採取比對獨立系統經營者更審慎之態度處理。」被告之洪貞玲委員並指出「富邦集團之版圖包含下游之凱擘及台固有線系統」、「富邦集團之媒體版圖——涵蓋有線電視系統、頻道、電商、OTT、電信，甚至包含金融事業，為影視一條龍與通訊傳播匯流之首」。原告公司同屬凱擘集團，該集團之12家系統經營者，於有線電視系統平台水平市場市占率高達20.70%，如再加計同屬富邦之台固集團永佳樂等5家系統商市占率11.02%，渠等系統水平市場市占率即高達31.72%（參證9）。在系統商集團與頻道商之市場戰爭脈絡下，凱擘集團處處打壓壹電視，以較差之SD（標準畫質）播出；此

外，凱擘集團積欠同為戊○○所經營之頻道代理商佳訊視聽股份有限公司108年度頻道授權費，迄今仍追討未果；109年3月，年代公司獲被告函文，指凱擘旗下12家系統商均申請將年代公司的「MUCH TV」從38台移至138台。對照本件申請，顯有前後脈絡一致性，「針對性」意味濃厚。是如再讓原告隨意移頻、濫用其市場控制力，無疑將對新聞自由及多元言論造成殘害。其餘陳述同被告。

(三) 參加人新北市政府陳述略以：107年5月被告請參加人表示意見，同年8月被告請參加人依據原告陳述意見書作出回應。參加人觀察到原告頻寬變大後，應可做更大規劃，甚至淘汰部分節目，基於消費者立場，向被告表明對於系統經營者如能提供更優質節目給收視戶，樂觀其成，但也強調最終如何決定係屬中央權責。乙證4-1、4-2所指頻位49至55，都是播放國內新聞台，所以把壹傳媒從49移到149，而把寰宇新聞台調整至49，等於插入了國際新聞台，恐影響消費者收視習慣。參加人所指頻道區塊化，是指49至55都是國內新聞台。

五、兩造及參加人之聲明陳述如上，因此兩造間主要爭點厥為：

(一) 原告起訴是否合法？即原告108年3月15日第2次換頻申請，經被告108年4月10日同意變更處分，是否影響本件訟爭頻道位置變更（「壹電視」由第49台移至149台，而「寰宇新聞台」則移至第49台）部分起訴之合法？(二) 本件原處分適用之法令有無違法？即被告審查本件原告申請案適用法令所為之原處分，有無（事前審查）侵害原告言論自由等相關權益，而有違憲之虞？有無違反法律保留原則、正當法律程序、平等原則、比例原則、不當聯結禁止原則等違法？(三) 原處分是否出於錯誤事實認定或不完全資訊？有無裁量怠惰、濫用

01 ?

02 (一) 本件應適用之法律及本院見解：

03 1、有線廣播電視法第1條規定：「為促進有線廣播電視事業
04 之健全發展，保障公眾視聽之權益，增進公共利益與福祉
05 ，維護視聽多元化，特制定本法。」第2條規定：「本法
06 用詞，定義如下：一、有線廣播電視服務：指設置有線廣
07 播電視系統，播送影像、聲音或數據，供公眾收視、聽或
08 接取之服務。二、有線廣播電視系統（以下簡稱系統）：
09 指使用可行之技術及設備，由頭端、有線傳輸網路及其他
10 相關設備組成之設施。三、有線廣播電視系統經營者（以
11 下簡稱系統經營者）：指經依法許可經營有線廣播電視服
12 務之事業。四、頻道供應事業：指以節目及廣告為內容，
13 將之以一定頻道名稱授權系統經營者播送之供應事業。五
14 、訂戶：指與系統經營者訂定契約，使用該系統經營者提
15 供之有線廣播電視服務者。六、基本頻道：指訂戶定期繳
16 交基本費用，始可收視、聽之頻道。七、鎖碼：指系統經
17 營者利用加密或其他特殊方式處理播送節目內容，使訂戶
18 須經特殊解碼方式始得收視、聽之技術。八、頭端：指接
19 收、調變、傳送有線廣播電視訊號至有線傳輸網路之設備
20 及場所。九、插播式字幕：指另經編輯製作而在電視螢幕
21 上展現，且非屬於原有播出內容之文字或圖形。」第6條
22 規定：「（第1項）申請經營有線廣播電視服務者，應於
23 申請書及營運計畫內載明擬經營地區。（第2項）系統經
24 營者擴增經營地區前，應向中央主管機關申請營運計畫變
25 更之許可。（第3項）前二項經營地區，除有下列情形外
26 ，應以直轄市、縣（市）為最小經營區域：……。」第11
27 條規定：「（第1項）申請經營有線廣播電視服務者，應

01 填具申請書連同營運計畫，向中央主管機關申請籌設許可
02 。營運計畫應載明下列事項：一、經營地區。二、系統設
03 置時程及預定開播時間。……。（第3項）第1項之申請，
04 得隨時為之。……。」第29條規定：「（第1項）系統經
05 營者應依其營運計畫營運，其申請書及營運計畫內容於取
06 得經營許可執照後有變更時，應向中央主管機關申請許可
07 變更或報請備查；其應經許可項目、應報請備查項目及許
08 可基準之辦法，由中央主管機關定之。（第2項）前項變
09 更內容屬公司登記事項者，應於中央主管機關許可變更或
10 報請備查後，始得辦理公司設立或變更登記。（第3項）
11 系統經營者依第一項規定申請頻道之規劃及其類型之變更
12 時，其許可辦法由中央主管機關定之。」第37條規定：「
13 （第1項）系統經營者對衛星頻道節目供應事業、他類頻
14 道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業
15 ，應訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章，並應依
16 該規章實施。（第2項）前項上下架規章應於實施前三個
17 月，報請中央主管機關備查；變更時，亦同。……。」

- 18 (1) 第29條第3項（105年間增訂）立法意旨略以：授權中央主
19 管機關訂定審查系統經營者頻道規劃及類型變更之辦法，
20 爰增訂第3項。
- 21 (2) 第37條立法意旨略以：為避免系統經營者任意變動播送之
22 頻道或頻道順序，損及消費者權益，爰增訂第1項至第3項
23 規定。
- 24 (3) 因此綜合上述法律（第1條、第29條、第37條含授權訂立
25 之法規如下述）規定可知，原告等系統經營業者有關本件
26 原告申請頻道位置之異動或變更，不能損及消費者視聽（
27 習慣）之權益，應先敘明。

01 (4) 國內有線電視市場在現行有線廣播電視法規範下，係採分
02 區經營之許可制，業已形成各縣市地區為一家獨占或少數
03 家寡占的有線電視經營現實，頻道供應業者及消費者，均
04 全然仰賴系統供應者之頻道通路。因此，有線廣播電視法
05 在立法上對有線電視系統經營者採「高度管制」，對於系
06 統經營者任一頻道之變更，均要求先向主管機關事先申准
07 始得為之，此參照線廣播電視法第26條、第29條等規定即
08 明，而上開高度管制的最終目的，即在實現有線廣播電視
09 法第1條所揭示之立法目的即「促進有線廣播電視事業之
10 健全發展，保障公眾視聽之權益，增進公共利益與福祉，
11 維護視聽多元化」。

12 2、有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可
13 辦法（下簡稱頻道變更辦法）第1條規定：「本辦法依有
14 線廣播電視法（以下簡稱本法）第29條第3項規定訂定之
15 。」第2條規定：「除因頻道供應事業終止經營而須停播
16 該基本頻道外，有線廣播電視系統經營者之基本頻道新增
17 、停播、位置異動，應申請頻道之規劃及其類型變更許可
18 。」（行為時即000年0月0日生效之第2條規定：有線廣播
19 電視系統經營者之基本頻道新增、停播、位置異動，應申
20 請頻道之規劃及其類型變更許可。）第3條規定：「（第1
21 項）系統經營者之基本頻道變更後，應符合下列規定，違
22 反者不予許可：…八、以類比訊號播送者，第七十八頻
23 道前之同類型頻道原則上以區塊化規劃。以數位訊號播送
24 者，同類型頻道原則上以區塊規劃，分置於一至五個區塊
25 播送。九、依經中央主管機關備查之上下架規章實施。…
26 …（第3項）本○○○區○○○○○道節目屬性區隔，並
27 尊重消費者收視習慣形成之集中規劃。（第4項）系統經

營者依前條申請頻道之規劃及其類型變更，中央主管機關應綜合考量是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益。」

(1) 上開頻道變更辦法係被告於106年1月3日訂定，其中第3條第4項則於108年1月17日增定，增定前於107年8月17日起預告修正。

(2) 上開第3條於108年1月17日增定立法理由略以：一、配合本法106年12月6日修正第33條規定將國會頻道列為系統經營者之必載頻道，爰於第1項第2款增加播送國會議事轉播之節目為系統經營者依本法播送之義務，並將系統經營者播送客家語言、原住民語言節目之本法依據修正為第2項。二、系統經營者是否依其所訂上下架規章處理頻道上下架事宜，為中央主管機關審查其頻道變更申請案之重要考量，爰於第1項第9款明定系統經營者應依經中央主管機關備查之上下架規章實施。三、中央主管機關審查系統經營者之申請案時，除應符合第一項規定外，申請案是否增進或維持整體市場競爭、保護消費者權益、頻道內容之多樣性及增進公共利益為中央主管機關之審查依據，爰明定第4項。

3、依有線廣播電視法第29條第1項規定授權訂定之有線廣播電視系統經營者營運計畫變更申請許可或報請備查辦法（下簡稱營運計畫許可或備查辦法，105年11月3日發布）第1條規定：「本辦法依有線廣播電視法（以下簡稱本法）第29條第1項規定訂定之。」第4條規定：「……（第3項）中央主管機關審查系統經營者申請營運計畫變更許可時，應考量並綜合判斷其能否增進或維持整體之市場競爭、消費者權益及其他公共利益，予以准駁；中央主管機關

許可營運計畫變更時，得視個案情形以附款方式，予以許可。……」。

4、被告為辦理有線廣播電視法第37條第1項至第3項規定事項，並供系統經營者訂定、修正上下架規章時參考，於107年8月16日訂定有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則（下簡稱上下架規章參考原則）第9點規定：「頻道位置異動參考指標：(一)異動至前段頻道位置之新頻道經客觀證明優於被取代之原頻道。(二)區塊化原則：變更頻道應依頻道節目屬性規劃區隔。(三)尊重消費者收視習慣，將收視滿意度較高之頻道置於較前段頻道。(四)頻道供應事業最近一次經本會評鑑之結果、得獎與近三年裁處紀錄及製播本國節目比例情形。」第12點規定：「系統經營者之上下架規章，應參考本原則訂定並定期檢視，如有修正，應依據有線廣播電視法第三十七條第二項後段報請本會備查。」

5、國家通訊傳播委員會處理有線電視頻道規劃變更參考指標前言：「（第1段）國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）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，提升多元文化並照顧弱勢族群收視權益，以落實通訊傳播基本法之精神，特訂定本參考指標，作為本會審查有線廣播電視系統經營者（以下簡稱系統經營者）變更營運計畫「頻道之規劃及其類型」（以下簡稱變更頻道）申請案件之參考。（第2段）市場地位等因素，對於多系統經營者（Multi-system Operator，以下簡稱MSO）及具有垂直整合優勢之MSO所屬系統經營者提出之變更頻道申請案，本會將採取比對獨立系統經營者更審慎之態度處理。本參考指標適用於處理民國96年以後至有

線電視數位化普及前之類比變更頻道申請案。另，有關數位之變更頻道申請案，依有線廣播電視系統經營者收費標準第8條規定辦理。……」第1點規定：「一、維護消費者權益：（一）變更頻道是否依頻道節目屬性區隔規劃，並尊重消費者收視習慣，將收視滿意度較高之頻道置於第78頻道之前。……」第2點規定：「二、健全產業秩序：……（三）新頻道未能客觀證明優於被取代之原頻道時，是否考量暫置後段頻道播送。……」第3點規定：「落實多元傳播需求：（一）變更頻道是否促進頻道類別之多元性。（二）變更頻道是否尊重弱勢權益及促進本國文化均衡發展。（三）變更頻道是否提供本國及國際多元新聞資訊。」因此，綜合上開法令規定可知：

- (1) 本件原告申請調整基本頻道（減縮聲明後之頻道位置調整），依原處分作成前營運計畫許可或備查辦法第4條、上下架規章參考原則第9點等規定，及原處分作成後之增訂公布之頻道變更辦法第3條第4項立法理由，明確敘明是主管機關將對業者申請「頻道變更」之審查辦法以條文化方式進一步明確。上開增訂除對本件原告申請其營運計畫中「頻道之規劃及其類型」相關頻道變更時，被告審查法律依據進一步明文化、確定化以防止主管機關濫用裁量外，且上開增定法令，又符合法令穩定性（stability）、明確性（certainty）、可預測性（predictability）相符（按此部分增訂與前列營運計畫許可或備查辦法第4條、上下架規章參考原則等規定相符），且參照本件原告自訂之頻道上下架規章（第8條等規定，詳下述理由二、7所示），與本件個案適用上開規定時之衡平性（equity）、公平及正義（fairness and justice）亦不會互相違背及

不相容。因此被告審查本件原告申請時，審查①是否增進或維持整體市場競爭；②消費者權益；③頻道內容之多樣性及其他公共利益等三要件並綜合考量，核未違法及違憲，應先敘明。

(2) 前開上下架規章參考原則之「收視滿意度之比較」、「新頻道是否經客觀證明優於被取代之頻道」等審查指標，均與前開「消費者（收視）權益」相關，即與消費者權益之審查相關，亦應敘明。

(3) 再查本件原告提起訴訟類型為課予義務之訴，被告主張適用法院審理時已增訂生效之頻道變更辦法第3條第4項為審查並未違法等語，亦屬有據。綜上，被告為原處分時，雖適用當時尚未增訂公告施行之頻道變更辦法第3條第4項規定審查，用語雖不夠嚴謹，然並未違法。又查，本件原處分係以（影響消費者收視習慣）無法維持消費者權益而不許可原告本件申請頻道變更，再參酌前開本院法律見解（即從有線廣播電視法第1條、第29條、第37條規定，亦可知本件原告申請頻道位置之異動或變更，亦不能損及消費者視聽（習慣）之權益）可知，原告主張被告適用原處分作成前尚未（按增定）發布之頻道變更辦法第3條第4項規定，故裁量自不合法云云，容對上開法令有嚴重誤會而不足採，應先敘明。

6、再按行政事件之性質，涉及未來預測性或風險評估，而主管機關又是獨立機關時，處分機關就特定事實對未來會發生如何結果之預測或風險之評估，是否合理可支持；及在此預測或評估下，行使裁量權採取防制行為而添加附款，方法（手段）及目的間是否具有合理關聯性而訴訟時，司法（按法院）均應為低密度之審查。查本件原告申請頻道

位置調整，被告（及第837次委員會）依據前述三要件（
①是否增進或維持整體市場競爭；②影響消費者權益；③
頻道內容之多樣性及其他公共利益）為審查時，即涉及頻
道位置調整時將來可能發生如何結果之預測及評估，因此
本院對該審查結果，自應採取低密度審查，應先敘明。

7、通訊傳播基本法第1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。」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（以下簡稱本會）。」

8、行政程序法第96條規定：「（第1項）行政處分以書面為
之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其
法令依據。」第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪
人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，
通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予
該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其
規定。」

（二）兩造及參加人間對於事實概要欄記載及下列事實均不爭執
，並有兩造及參加人提出之證據附本院卷及原處分卷可查
，自足認為真實：

1、107年5月7日，原告新唐城公司以新唐城總字第107010006
號函、原告全聯公司以全節字第1070329050號函，提出申
請（第1次申請）略以「主旨：本公司擬調整基本頻道，

01 詳如說明，敬請貴會（即被告）惠予許可。說明：一、本
02 公司本次擬進行基本頻道異動，茲檢送相關異動附件資料
03 ，敬請貴會惠予許可。……數位頻道營運計畫變更申請書
04 壹、營運計畫變更之緣由……一、頻道異動原則：本次異
05 動係依循本公司前向貴會備查之上下架規章第八條，定期
06 檢視各頻道播出情形，相關原則說明如下：……二、本次
07 擬申請之基本頻道位置異動，詳如下表：頻道位置45：異
08 動前頻道名稱衛視合家歡台、使用方式基本；異動後頻道
09 名稱JET TV、使用方式基本。頻道位置49：異動前頻道名
10 稱壹電視新聞台、使用方式基本；異動後頻道名稱寰宇新
11 聞台、使用方式免費。頻道位置80：異動前頻道名稱JET
12 TV、使用方式基本；異動後頻道名稱WAKUWAKU JAPAN、使
13 用方式免費。頻道位置145：異動前頻道名稱空頻、使用
14 方式一；異動後頻道名稱衛視合家歡台、使用方式基本。
15 頻道位置149：異動前頻道名稱空頻、使用方式一；異動
16 後頻道名稱壹電視新聞台、使用方式基本。」（本院卷第
17 102至104頁、原處分卷第3至5頁）。

18 2、107年5月11日及14日，被告分別函請原告新唐城公司、全
19 聯公司提供其與衛星娛樂公司、與壹傳媒公司間完整協商
20 紀錄，並分別函請原告、衛星娛樂公司、參加人壹傳媒公
21 司、參加人新北市政府陳述意見（原處分卷第91至98頁、
22 第99至106頁）。

23 (1) 107年5月17日，參加人新北市政府以新北府新行字第1070
24 921499號函復被告，函文說明三、「查本市全聯有線電視
25 股份有限公司申請營運計畫中數位『頻道之規劃及其類型
26 』之基本頻道變更案，涉及第80頻道「JET TV」及第49頻
27 道『壹電視新聞台』移頻至第45頻道及第149頻道，不符

頻道區塊化原則，恐影響消費者收視習慣，請貴會本於維護消費者權益，依職權審議。」又同年月21日，以新北府新行字第1070888718號函復被告，該函說明三、「查本市新唐城有線電視股份有限公司申請營運計畫中數位『頻道之規劃及其類型』之基本頻道變更案，5個頻道位置異動涉及頻道區塊化規劃及消費者收視習慣，請貴會本於維護消費者權益，依職權審議。」（參加人新北市政府第1次意見，本院卷第360、361頁）。

(2) 原告於107年5月18日，分別以新唐城總字第0000000000-0號、全節字第0000000000-0號函復陳述意見（原告第1次陳述意見），表示其與壹電視協商之結論，係壹傳媒公司未表示意見。而從收視黏著度觀之，壹電視每台機上盒平均停留時間在CH49至CH55頻道區間居末，寰宇新聞台表現優於壹電視。壹電視頻位由寰宇新聞台遞補，可維持頻道區塊完整性、激發頻道良性競爭，消費者於不額外增加費用情況下，可收視更多優質頻道，增進其權益（本院卷第151、152頁，原處分卷第108、109頁）。

(3) 參加人壹傳媒公司於107年5月18日陳述意見，其表示與原告之控股公司凱擘公司就換頻一事，雙方立場無交集，未達成合意。且堅決反對原告頻道變更之申請（原處分卷第121至126頁）。

(4) 107年7月6日，原告以新唐城總字第0000000000-0號函、全節字第0000000000-0號函，就上述新北市政府之意見，向被告提出「陳述意見書」（原告第2次陳述意見），並附具收視戶調查資料。原告表示本件換頻申請已參酌頻道區塊化原則進行規劃，且依問卷調查結果應將寰宇電視台移至第49頻道、壹電視移至第149頻道（本院卷第158頁至第

185頁、原處分卷第131至第186頁)。

(5) 參加人新北市政府於107年8月10日以新北府新行字第1071531786號函復被告意見，該函說明二、「查該公司(原告全聯公司)107年7月6日全節字第0000000000-0號函附件陳述意見書已說明其頻道規劃及變更原因，並解釋未對消費者權益有實質之影響，基於自由市場競爭機制，爰建請貴會按有線廣播電視法相關規定，依權責審議。」同月16日，再以新北府新行字第1071535585號函復意見，該函說明二、「查該公司(原告新唐城公司)107年7月6日新唐城總字第0000000000-0號函附件之陳述意見書已說明其頻道規劃及變更原因，並解釋未對消費者權益有實質之影響，基於自由市場競爭機制，爰建請貴會按有線廣播電視法相關規定，依權責審議。」(參加人新北市政府第2次意見，本院卷第366、365頁)。

(6) 107年10月18日，參加人壹傳媒公司再向被告陳述意見略以，凱擘公司以導引式問卷將其移頻至第149頻道，並請被告督促凱擘公司不得任意將壹電視新聞台移頻，另提供107年1月至9月壹電視、寰宇新聞台Nielsen MOD收視率比較表(本院卷第367至第370頁)。

(7) 107年10月24日，原告以新唐城總字第0000000000-0號函、全節字第00000000000-0號函，就新北市政府第2次意見向被告陳述意見(原告第3次陳述意見)。該函並提供抽樣及收視情況等資料，說明收視問卷調查，未預設立場或以模糊性用語，且無引導式提問、恐造成調查結果偏頗之疑慮(本院卷第220至254頁、原處分卷第273至347頁)。

(8) 107年11月2日，參加人亞洲衛星公司向被告陳述意見，請被告同意寰宇新聞台之移頻，並提供相關資料(本院卷第

373至 375頁) 。

(9) 107年 11月 21日，原告以新唐城總字第 107010022號函、全節字第 1071112151號函，再陳述其意見（本院卷第 380至 401頁、原處分卷第 357至第 378頁）。

3、108年 1月 2日，被告召開第 837次委員會，針對本件申請頻道變更案討論，「……第三案凱擘股份有限公司所轄系統經營者申請頻道變更討論案：說明：一、依據有線廣播電視法第 29條第 1項及第 3項、有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法及有線廣播電視系統經營者營運計畫變更申請許可或報請備查辦法第 4條第 3項等規定辦理。二、凱擘股份有限公司所轄 12家有線電視系統經營者爰依前揭規定於 107年 5月 7日分別向本會申請營運計畫中『頻道規劃及其類型』基本頻道變更。……。決議：本案綜合考量市場競爭、消費者權益及其他公共利益等因素後，依有線廣播電視法及其相關規定，不予許可金頻道、大安文山、陽明山、新台北、全聯、新唐城、北桃園、新竹振道、豐盟、新頻道、南天及觀昇等 12家有線電視股份有限公司申請營運計畫中『頻道規劃及其類型』基本頻道變更。」（本院卷第 41頁）。

4、被告依據上開會議紀錄：

(1) 108年 2月 1日，做成原處分 1，記載「主旨：貴公司（即原告）申請營運計畫中「頻道之規劃及其類型」基本頻道變更，依有線廣播電視法第 29條第 3項授權訂定之有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法第 3條規定，不予許可，請查照。說明：……二、……復依前揭辦法（即頻道變更辦法）第 3條第 4項規定，系統經營者依前條申請頻道之規劃及其類型變更，本會（即被告）應

綜合考量是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益。……四、（一）本案基本頻道變更後，尚無違反有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法第3條第1項各款規定。（二）頻道規劃及其類型變更許可綜合考量指標分析：1、為尊重、維護消費者習慣，頻道位置異動時應審酌是否將收視滿意度較高之頻道置於較前段頻道，且異動至前段頻道位置之新頻道應經客觀證明優於被取代之原頻道。經檢視貴公司提供之『壹電視新聞台』及『寰宇新聞台』收視分鐘數據比較結果，併參酌壹傳媒電視廣播股份有限公司107年10月18日107壹管字第10700062號函所附收視比較表，難據以得出『寰宇新聞台』收視滿意度優於『壹電視新聞台』。綜上，貴公司所提供資料未達客觀標準，尚難據以做為頻道位置異動之基礎。2、有關上揭部分頻道位置異動，系統經營區所在地之地方政府認為異動事涉區塊化規劃及消費者收視習慣；……然考量因訂戶目前仍習於傳統選臺方式收視，在電子節目表單使用普及前，恐衝擊訂戶收視習慣、致生民怨，對消費者權益有負面影響。……（三）綜合評估：本案經考量並綜合判斷，如經許可變更，影響消費者收視習慣，無法維持消費者權益，爰依旨揭規定不予許可。……」（本院卷第42至44頁）。

(2) 108年2月13日，做成原處分2，記載「主旨：貴公司申請營運計畫中『頻道之規劃及其類型』基本頻道變更，依有線廣播電視法第29條第3項授權訂定之有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法第3條規定，不予許可，請查照。說明：……二、……復依前揭辦法（即有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許

可辦法)第3條第4項規定，系統經營者依前條申請頻道之
規劃及其類型變更，本會應綜合考量是否增進或維持整體
市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利
益。……四、(一)本案基本頻道變更後，尚無違反有線
廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法
第3條第1項各款規定。(二)頻道規劃及其類型變更許可
綜合考量指標分析：1、為尊重、維護消費者習慣，頻道
位置異動時應審酌是否將收視滿意度較高之頻道置於較前
段頻道，且異動至前段頻道位置之新頻道應經客觀證明優
於被取代之原頻道。經檢視貴公司提供之『壹電視新聞台
』及『寰宇新聞台』收視分鐘數據比較結果，併參酌壹傳
媒電視廣播股份有限公司107年10月18日107壹管字第1070
0062號函所附Nielsen-MOD壹新聞台與寰宇電視台收視比
較表，難據以得出『寰宇新聞台』收視滿意度優於『壹電
視新聞台』，且貴公司問卷調查亦有引導式提問之疑慮。
綜上，貴公司所提供資料未達客觀標準，尚難據以做為頻
道位置異動之基礎。2、有關本案申請『衛視合歡台』由
第45台變更至第145台，及『壹電視新聞台』由第49台變
更至第149台等兩項規劃，系統經營區所在地之地方政府
認為不符頻道區塊化原則，恐影響消費者收視習慣，……
然考量因訂戶目前仍習於傳統選臺方式收視，在電子節目
表單使用普及前，恐衝擊訂戶收視習慣、致生民怨，對消
費者權益有負面影響。……(三)綜合評估：本案經考量
並綜合判斷，如經許可變更，影響消費者收視習慣，無法
維持消費者權益，爰依旨揭規定不予許可。……」(本
院卷第45至47頁)。

5、108年3月15日，原告新唐城公司以新唐城總字第10801000

7號函、原告全聯公司以全節字第1080214024號函，再提出換頻申請（第2次申請），申請意旨「主旨：本公司擬調整基本頻道，詳如說明，敬請貴會惠予許可。……數位頻道營運計畫變更申請書壹、營運計畫變更之內容……(2)頻道明細如下：頻道位置45：原頻道名稱衛視合家歡台，異動後頻道名稱JET TV……。頻道位置80：原頻道名稱JET TV，異動後頻道名稱WAKUWAKU JAPAN……。頻道位置145：原頻道名稱空頻，異動後頻道名稱衛視合家歡台……。」（本院卷第406至407頁、原處分卷2第527至528頁）。並分別檢附「新唐城有線電視數位頻道規劃及使用情形表」、「全聯有線電視數位頻道規劃及使用情形表」，2表內均載明「數位頻道編號……：49」「數位頻道名稱……：壹電視新聞台」等資訊（本院卷第410頁、原處分卷2第531頁）。108年4月10日，被告以通傳平臺字第10800117450號函、通傳平臺字第10800117470號函，分別函復原告新唐城及全聯公司「主旨：貴公司（即原告）申請營運計畫中『頻道之規劃及其類型』基本頻道變更，依有線廣播電視法第29條第3項授權訂定之有線廣播電視系統經營者申請頻道規畫及其類型變更許可辦法第2條規定，予以許可，請查照。說明：……四、本案許可貴公司申請營運計畫中『頻道之規劃及其類型』基本頻道變更如下：(一)第45頻道衛視合家歡變更為JET TV。(二)第80頻道預留節目規劃使用。(三)第145頻道變更為衛視合家歡。……」（本院卷第427至第428頁、第430至431頁）。

6、原告不服原處分提起本件訴訟，並於訴訟中確定聲明如上述（上開理由（二）5被告許可部分已經減縮）。

7、本件原告新唐城公司之頻道上下架規章、全聯公司之頻道

上下架規章（按依據前揭上下架規章參考原則第12點訂立）第8條載明：「本公司就基本頻道位置規劃以每季檢視為原則，但因頻道商、頻道代理商或購物頻道商違反或涉及本規章第十三條下架事由者，不在此限。本公司如進行基本頻道、免費頻道、加值頻道之頻道位置異動時，將依下列原則辦理：一、為保障用戶收視權益，將相同或近似類型頻道進行區塊化規劃播送，以提升收視便利性。二、一定期間內，同類型頻道間之AGB Nielsen收視率或其他收視參考指標之比較表現。三、如擬將頻道位置向前挪移異動，準用本規章第六條規定或特定頻道於一定期間內，於本公司免費／加值頻道之數位機上盒收視率表現良好，得將該頻道往前挪移異動。如頻道商、頻道代理商或購物頻道商有違反或涉及本規章第十三條規定且情節重大者，得將該頻道向後挪移異動。」（本院卷第919、920頁及第926、927頁）第6條載明：「本公司就符合本規章且網路有頻寬餘裕時，將依以下原則作為頻道上架參考之依據：……五、於其他有線電視或其他平台播出時收視率較佳之頻道。……」（本院卷第919頁、第926頁）。

（三）經查，本件原告第2次申請調查頻道位置及被告108年4月10日通傳平臺字第10800117450號函、通傳平臺字第10800117470號函，許可原告申請營運計畫中『頻道之規劃及其類型』基本頻道變更，又本件原告第1次申請與第2次申請之對照表及被告處分結果（詳原告提出之對照表即本院卷第639頁至640頁），即第1次申請原處分迄今被告仍不予許可部分即為本件原告減縮後聲明亦詳如上述，復為兩造所不爭執。次查，本件原告於108年3月29日對原處分不服提起行政訴訟，並未逾提起訴訟之法定期間；兼查，本件

原告聲請部分涉及壹電視（基本頻道）變動如其第一次申請案，因此被告主張本件原告第二次申請時「壹電視」頻位仍是第49台，被告經審查後為許可，原告對本件爭執之頻道變更（「壹電視」移至第149台，而「寰宇新聞台」則移至第49台）應重新申請，原告未重新申請起訴不合法云云，自有誤會而無理由，應先敘明。

六、經查本件原處分不予許可原告申請部分，即申請將「寰宇新聞台」調整至49台，而將原49台「壹電視」調整至149台部分，而本件原告不予許可調整之頻道位置之事實理由又詳如前述原處分（本案經考量並綜合判斷，如經許可變更，影響消費者收視習慣，無法維持消費者權益，爰依旨揭規定不予許可），即原處分以原告申請變更案無法維護消費者權益，而不予同意，參照前揭法律規定及本院見解，核未違法。

（一）經查，本件原告第1次申請及被告為原處分之過程（詳理由五、（二）所示），因此被告接獲原告（第1次）申請後，經過調查（本件訟爭壹電視即49台，即參加人壹傳媒公司，反對頻道位置變更）、原告陳述意見後，先召開第837次委員會（決議：本案綜合考量市場競爭、消費者權益及其他公共利益等因素後，依有線廣播電視法及其相關規定，不予許可原告申請營運計畫中「頻道規劃及其類型」基本頻道變更）後（即綜合評估判斷，如許可原告此部分申請變更，影響消費者收視習慣，無法維持消費者權益）始為原處分不予許可，參照前揭法律規定及本院見解（本院對被告原處分依是否增進或維持整體市場競爭、影響消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益要件，採低度審查結果），及下列有關消費者權益之說明，自難認原處分違法，應先敘明。

01 (二) 被告綜合評估判斷，如許可本件原告申請變更，影響消費
02 者收視習慣，無法維持消費者權益之理由詳如下述。

03 1、原告雖主張經被告備查之頻道上下架規章（詳理由五、（
04 二））所示，「為保障用戶收視權益，將相同或近似類型
05 頻道進行區塊化規劃播送，以提升收視便利性」、「一定
06 期間內，同類型頻道間之AGB Nielsen收視率或其他收視
07 參考指標之比較表現」、「如擬將頻道位置向前挪移異動
08 ，準用本規章第六條規定或特定頻道於一定期間內，於本
09 公司免費/加值頻道之數位機上盒收視率表現良好，得將
10 該頻道往前挪移異動。」）等規定實施。然查：

11 (1)「寰宇新聞台」性質上為付費頻道性質，須由消費者付費
12 訂閱，若消費者已加以訂閱即表示偏好該頻道，與列於基
13 本頻道之新聞台相較（「壹電視」）自然更常收視，付費
14 頻道與基本頻道之收視戶數、收看動機不同，收視率比較
15 基準不同，故原告僅憑以付費頻道之平均收視分鐘數之數
16 位機上盒收視率高於基本頻道，難以客觀證明「寰宇新聞
17 台」優於「壹電視」並作為頻道位置異動之基礎。

18 (2)原告所提臺灣艾傑比尼爾森媒體研究公司之收視資料即便
19 有原告主張之「壹電視」在有線電視系統新聞區塊之收視
20 情況敬陪末座情形，但該項資料僅就基本頻道中之新聞頻
21 道作收視率調查，並未有「寰宇新聞台」之收視表現，故
22 無法得知「寰宇新聞台」與「壹電視」之比較結果，另依
23 壹傳媒公司所提Nielsen MOD壹電視與寰宇新聞台收視率
24 比較表，均難得出「寰宇新聞台」收視滿意度優於「壹電
25 視」之客觀結論，再原告提供凱擘公司所作之電視收視問
26 卷調查資料則有引導式提問之疑慮，使受訪者循提問者之
27 誘導而回答特定方向之答案，故不能認有採納價值。

01 (3) 本件頻道異動者為新聞頻道，對於在特定新聞頻道區塊內
02 已養成固定收視習慣之廣大社會大眾而言，一旦進行移頻
03 ，其所涉消費者權益，相較於其他類型之基本頻道，可謂
04 影響重大，若非將收視滿意度較高之頻道置於較前段頻道
05 、異動至前段頻道位置之新頻道應經客觀證明優於被取代
06 之原頻道，則基於維護消費者權益，不應許可其頻道位置
07 異動，否則無法維持消費者權益。至於原告雖主張將「寰
08 宇新聞台」改為免費頻道將有助消費者收視，但查原告顯
09 然尚有其他空頻，亦無依該目的而將「壹電視」新聞頻位
10 異動之必要。

11 (4) 因此，本件原處分以本件原告申請變更部分（「寰宇新聞
12 台」調整至49台，而將原49台「壹電視」調整至149台）
13 ，經綜合評估判斷，如許可本件原告申請變更，將影響消
14 費者收視習慣，無法維持消費者權益等語，本非無據，即
15 本院依前開法律見解審查（低密度審查）結果，本難認違
16 法。

17 2、再查，本件參加人新北市政府於原處分作成前就本件訟爭
18 頻道變更位置一案表示意見詳如上述（理由五（二）2）
19 ，兼查新北市政府於本院審理時陳稱：……所指頻位49至
20 55，都是播放國內新聞臺，所以把壹傳媒（按「壹電視」
21 從49（台）移到149（台），而把「寰宇新聞台」調整至
22 49（台），等於插入了國際新聞台，恐影響消費者收視習
23 慣。新北市○○○○○道區塊化是指49台至55台都是國內
24 新聞台。重點是影響消費者收視習慣（詳本院卷第761頁
25 筆錄），因此本件新北市政府亦認為原告本件訟爭申請調
26 整變更部分，會影響消費者收視習慣（而影響消費者視聽
27 權益），核與被告綜合評估判斷結果相符，因此原處分以

01 本件原告申請變更，影響消費者權益而不予同意，自有依
02 據，核無原告所指違法；又新北市政府對本件被告詢問函
03 覆內容詳如上述本院認定之事實，因此原告主張被告未審
04 酌新北市政府第2、3次函覆內容云云，亦有誤會而不足採
05 。

06 3、次查，原告於原處分作成前陳述意見時，主張依據上下架
07 規章參考原則規定，頻道位置異動參考指標首先應包含「
08 異動至前段頻道位置之新頻道經客觀證明優於被取代之原
09 頻道」，而本件原告提出之凱擘公司機上盒收視資料顯示
10 「寰宇新聞台」之每台機上盒平均停留時間表現優於「壹
11 電視」，「寰宇新聞台」內容為國內新聞台最欠缺之國際
12 新聞，故擬以「寰宇新聞台」取代「壹電視」等語。然依
13 原告提供平均每機上盒收視分鐘數之資料，「壹電視」自
14 2017年1月至2018年3月平均每機上盒收視分鐘數為「31、
15 18」，「寰宇新聞台」自2017年6月（「寰宇新聞台」於
16 2017年6月上架）至2018年3月平均每機上盒收視分鐘數為
17 「31、72」，雖然依照上開資料可謂「寰宇新聞台」自10
18 7年起平均收視分鐘數雖略高於「壹電視新聞台」，但「
19 寰宇新聞台」性質上為付費頻道性質，必須由消費者付費
20 訂閱，如消費者已加以訂閱即表示偏好該頻道，與列於基
21 本頻道之新聞台相較（「壹電視」）自然更常收視。付費
22 頻道與基本頻道之收視戶數、收看動機不同，收視率比較
23 基準不同。原告逕以付費頻道之平均收視分鐘數高於基本
24 頻道，欲以「寰宇新聞台」取代「壹電視」，據以主張被
25 告應許可頻道變更，被告認原告之主張殊難客觀證明「寰
26 宇新聞台」優於「壹電視」，尚難作為頻道位置異動之基
27 礎，因此被告主張原告申請會影響消費者權益等語，亦屬

有據。

4、107年10月24日原告提出臺灣艾傑比尼爾森媒體研究公司之收視資料，主張「壹電視」在有線電視系統新聞區塊之收視情況敬陪末座云云。惟查，該項資料僅就基本頻道中之新聞頻道作收視率調查，並未有「寰宇新聞台」之收視表現，無法得知「寰宇新聞台」與「壹電視」之比較結果。且參加人壹傳媒公司於107年10月18日函所附2018年1月至9月「Nielsen MOD壹電視新聞台與寰宇新聞台收視率比較表」，則顯示「壹電視新聞台」之平均收視為0.27，「寰宇新聞台」之平均收視為0.06，此與原告有關「寰宇新聞台」收視表現優於「壹電視」之主張，並不相符。因此被告將原告及壹傳媒公司分別提供之「壹電視」及「寰宇新聞台」收視比較一併納入參酌後，認難以據此得出「寰宇新聞台」收視滿意度優於「壹電視」之客觀結論，亦屬有據。綜上事證：

- (1) 本件涉及異動頻道位置之「壹電視」與「寰宇新聞台」均為新聞頻道，由105年臺北市政府觀光傳播局收視滿意度調查、106年臺北市政府觀光傳播局收視滿意度調查、105年NCC電視使用行為及滿意度調查等資料可看出，國內民眾較常收看之電視頻道類型，概以新聞類型較高。故新聞頻道涉及之消費者權益，相較於其他類型之基本頻道，顯然更為重大。為尊重、維護消費者收視習慣，參照上開本院法律見解（理由五（一）5）被告於審查頻道位置變更時，本當審酌系統經營者是否將收視滿意度較高之頻道置於較前段頻道，且異動至前段頻道位置之新頻道應經客觀證明優於被取代之原頻道等與消費者權益有關之事項，亦應附予敘明。

01 (2) 又本件原告申請提出之上開資料，均未能「客觀」（「收
02 視滿意度較高之頻道置於較前段頻道」、「異動至前段
03 頻道位置之新頻道應經客觀證明優於被取代之原頻道」）
04 證明原告欲替換至第49台（頻位）之「寰宇新聞台」之收
05 視滿意度高於目前觀眾已養成收視習慣之「壹電視」，且
06 原告提出之前述凱擘公司機上盒收視資料、媒體研究公司
07 有關新聞區塊之收視資料、原告提出凱擘公司涉有引導式
08 提問之收視問卷調查資料，均難符合（消費者權益）「客
09 觀」之比較基礎。因此，原告主張系爭被告原處分所指原
10 告申請未達「客觀標準」不明云云，亦有誤會。

11 5、參照上開新北市政府於原處分作成前表示意見及到庭陳述
12 意見意旨可知，頻道變動將影響收視觀眾之日常收視習慣
13 ，被告主張從消費者使用習慣即可推認，移動頻道位置後
14 消費者對原先頻道之熟悉將造成消費者認知上之落差，例
15 如原先「壹電視」位於49台，消費者原先認知是由新聞區
16 塊49台至58台內即可觀看此一新聞頻道，然一旦率爾移頻
17 於149台，殊難認對日常收視觀眾之收視習慣無影響等語
18 ，亦屬有據。原告雖再主張其已編排（第143台至第145台
19 為新綜合區塊）第146台至第150台為新「新聞區塊」，並
20 稱基於考量消費者習慣，「壹電視」之新頻位碼僅增加百
21 位數字1。然參照上開說明及考量因訂戶目前仍習於傳統
22 選台方式收視，於電子節目表單使用普及前，該申請內容
23 恐衝擊訂戶收視習慣、致生民怨對消費者權益有負面影響
24 等亦屬有據，因此原處分以影響消費者權益不予許可本件
25 申請案，核其裁量並未違法。

26 6、關於原告提及「MOMO親子台」取代「ANIMAX」乙節，經查
27 「MOMO親子台」屬兒童頻道，而「ANIMAX」則屬卡通頻道

，與本案「壹電視」與「寰宇新聞台」皆屬新聞頻道之情形不同，自難比附。至原告就新聞內容充斥暴力、色情或八卦消息等相關指訴，乃應由被告依衛星廣播電視法進行監理，若有違反法令情事將依法查處，亦與本案申請內容無關。

7、綜上，本件被告綜合評估判斷後，認為如許可本件原告申請變更，影響消費者收視習慣，無法維持消費者權益，故以原處分不予許可本件訟爭之頻道變更，核未違法，原告前揭主張均不足為其有利之認定。

(三) 本件被告為原處分前，已經併考量是否增進或維持整體市場競爭、頻道內容之多樣性及其他公共利益，並認原告申請符合此部分要件，故原處分並無原告所指之裁量違法。

1、增進或維持整體市場競爭方面：原告均隸屬於凱擘集團，而依被告通傳會108年6月各有線電視系統訂戶數統計表顯示，凱擘集團所有12家系統（包含原告在內），於有線電視系統平台水平市場的市占率即高達20.70%（如再加計台固集團所握有永佳樂等5家系統商之市占率11.02%，渠等之系統水平市場市占率即高達31.72%，詳本院卷第744頁至746頁）；在「臺灣有線電視市場出現高度集中，並具備兩大特徵：下游系統市場的獨占、寡占情形嚴重，在全國51個有線電視經營區中，已有37區形成一家獨占，其他則為兩家業者所『雙占/偶占』；上下游垂直整合程度高，資力雄厚之集團同時控制上游頻道與下游的有線電視系統。『此二結構特徵，不但妨礙影響市場競爭，更危害廣電媒體之多元與多樣發展。……』」、「主要集團掌握上下游市場，……也發生為人詬病的問題，就是聯手壟斷市場，……逕以頻道上下架為籌碼互槓。在有線電視垂直水

01 平整合過程中，規管單位也不免被批評為『以尊重市場機
02 制的冠冕說法，迴避臺灣有線電視根本市場失靈的事實』
03 ……。上述學者以及媒體分析，正足以說明本會過往審查
04 有線電視系統頻道變更時，『總體考量系統經營者與頻道
05 業者間之商業交易及市場地位等因素，對於MSO（按：即
06 多系統經營者，本件凱擘集團即屬之）及具有垂直整合優
07 勢之MSO所屬系統經營者提出之變更頻道申請案，採取比
08 對獨立系統經營者更審慎之態度處理。』此審查立場必要
09 性。」（本院卷第1273頁至1274頁）「富邦集團之版圖包
10 含下游之凱擘及台固有線系統」、「富邦集團之媒體版圖
11 -涵蓋有線電視系統、頻道、電商、OTT、電信，甚至包含
12 金融事業，為影視一條龍與通訊傳播匯流之首」之市場現
13 實（本院卷第1275頁背面）。

14 2、又被告審酌原告申請變更所提理由、補充意見與相關資料
15 ，以及相關頻道供應事業及地方政府意見、補充意見與相
16 關資料，原告申請時雖主張「壹電視」與「年代新聞台」
17 屬同一集團，重複播送相似內容或相同觀點新聞，而「寰
18 宇新聞台」為國內唯一國語發音之國際新聞頻道可補足原
19 新聞區塊欠缺之國際新聞，但查「壹電視」與「年代新聞
20 台」分屬不同衛星廣播電視事業所申請獲准之衛星廣播電
21 視頻道，其頻道之營運計畫及節目安排均有不同，原告遽
22 稱其等新聞素材來源相同且觀點重覆云云，並無實證資料
23 足以充分佐證，其所提問卷調查資料復有引導式提問之疑
24 慮（如前述），故無從遽採，又是否播出國際（國外）新
25 聞比例較高之新聞頻道內容，並不能謂其頻道內容必然比
26 其他新聞頻道更具多樣性，故本件申請對於頻道內容多樣
27 性、提升多元文化或維護視聽多元化，尚無顯著變化。至

於對於促進通訊傳播健全發展、平衡城鄉差距、弱勢權益及其近用服務、國家安全維護、通訊傳播產業從業人員勞動權益或其他通訊傳播法規所保障之公共利益影響，經審酌後，此等公共利益亦無顯著變化。且查本件原處分不予許可原告申請之理由乃無法維持消費者權益詳如上述。因此原告此部分主張，本難認有理由。況查：

- (1) 參照頻道變更許可辦法第3條第4項所謂「頻道內容之多樣性」，其核心意涵乃指促進「視聽多元化」及「多元文化」均衡發展（參照有線廣播電視法第1條立法意旨），至新聞頻道「國際或國內新聞製播比例高低，尚難認「頻道內容之多樣性」重心；而前揭上下架規章參考原則第9點過去「三年得獎紀錄」，既為頻道順序變動之重要參考指標，似亦可供酌量「頻道內容之多樣性」另一參考因素。
- (2) 又以新聞頻道之重播率言，依參加人壹傳媒公司提出之資料顯示，寰宇新聞台於109年1月22日共播出44個時段節目（24小時），其中「重播」者達34個（重播率高達約77%；對照壹電視於同日24小時時段共播出18個時段節目，其中「重播」者僅3個，其他均為「新播」（即首播），重播率僅約17%，且重播內容均集中於凌晨時段，因此壹電視之重播率明顯低於寰宇新聞台，而提供更為豐富之新聞內容等語，亦非妄語。
- (3) 參加人壹傳媒公司另陳稱凱擘集團打壓所有壹電視（以較差之SD（標準畫質）播出、積欠同為戊○○所經營頻道代理商佳訊視聽股份有限公司108年度頻道授權費）等，本件原告申請異動壹電視頻道149台，針對性意味濃厚，足徵原告申請不是基於保障消費者權益等語，並於本院審理時執前詞堅決反對將壹電視自49台移動至149台等語。

01 (4) 綜上，本件被告為原處分前，亦經審查頻道內容之多樣性
02 及其他公共利益要件，已經證明。

03 3、況查被告亦詳細敘明，考量影視服務競爭激烈，頻道變更
04 屬系統經營者之經營策略一環，依目前事證資料，尚未見
05 原告申請變更所主張頻道位置異動對市場競爭秩序有顯著
06 之變化，惟本件涉及多系統經營者凱擘公司所屬12家系統
07 經營者所提出之頻道變更，其市場力量及其所屬系統經營
08 者之平臺影響力對於市場競爭之影響仍須持續關注等語，
09 業已考量前開市場競爭要件。

10 4、因此，被告主張為原處分前，已經併審酌考量是否增進或
11 維持整體市○○○○○道內容之多樣性及其他公共利益，
12 並認原告申符合此部分要件。因此原處分並無原告所指之
13 裁量違法，原告執詞主張被告未審酌上開要件云云，容有
14 誤會。

15 (三) 原告再主張被告審查本件申請案，乃屬對言論自由之事前
16 審查，實有違憲疑慮，被告之審查應遵守法律保留原則、
17 授權明確性原則等法治國家應遵守之原理原則，不得恣意
18 ，尤不得以法無明文之要件進行審查，否則即屬違反法律
19 保留原則、法律明確性原則等重大違法瑕疵云云，然參照
20 本院前揭應適用之法律及本件見解，前揭有線廣播電視法
21 相關規定授權訂立之頻道變更辦法、營運計畫許可或備查
22 辦法、上下架規章參考原則等，均有法律明確授權，並未
23 違反法律保留原則。且如前述，國內有線電視市場在現行
24 有線廣播電視法規範下，係採分區經營之許可制，業已形
25 成各縣市地區為一家獨占或少數家寡占的有線電視經營現
26 實，頻道供應業者及消費者，均全然仰賴系統供應者之頻
27 道通路。因此，有線廣播電視法第1條立法目的，即明確

載明要確保消費者之視聽權益，至於原告等業者言論自由（原告主張本件頻道位置變換之編輯自由）並非有線廣播電視法第1條立法目的直接明示，且在消費者之視聽權益屬公共利益之一環之判準基礎下，亦不能認為可優於消費者之視聽權益，因此原處分有違憲疑慮等原處分違法云云之原告前揭主張，參照前述，自屬原告一己法律歧異見解，並不足採。

（四）原告其餘主張亦不足採：

1、又本件原處分適用之頻道變更辦法第3條第4項，用語雖不夠嚴謹，然並未違法詳如上述（理由五、（二）1--5），因此，原告主張原處分違法律保留原則、正當法律程序云云，亦有誤會。況查，本院於準備程序經詢問原告本件課予訴訟申請之法律依據為何，原告亦明確陳稱依據「有線廣播電視法第29條第3項及『有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法』第3條第4項。」（詳本院卷第455頁筆錄），因此本件原告聲請時即依據尚未增定公布實施之頻道變更辦法第3條第4項，因此原告此部分主張原處分適用法律違法云云，前後亦互有矛盾，應併敘明。

2、再查，被告103年4月3日通傳法務字第10346010420號令乃適用依當時有線廣播電視法，當時提供類比頻道及數位頻道雙載服務之系統經營者之規定，而有線廣播電視法於104年12月18日全文修正第29條規定後，分別於105年11月3日訂定發布營運計畫許可或備查辦法，於106年1月3日訂定（108年1月17日修正）本件之訟爭頻道變更辦法等；足證依104年修正後之現行有線廣播電視法規定，系統經營者擬變更其營運計畫內容所載之「頻道規劃及其類型」，

01 若屬「基本頻道」（指「訂戶定期繳交基本費用，始可收
02 視、聽之頻道」）之規劃及其類型變更（不論為類比或數
03 位頻道），均應依法申請被告「許可」，若屬「基本頻道
04 以外之頻道」之規劃及其類型變更（不論為免費或外須收
05 費之數位頻道），始以「報請備查」方式為之。而原告申
06 請之本件訟爭頻道變動，既包含「基本頻道」（「壹電視
07 」第49台）變更（至第149台）規劃，即便其即屬數位化
08 後之頻道，依104年修正後之現行有線電視廣播法及其授
09 權訂定之前開2許可辦法規定，乃應申請取得被告許可。
10 否則，倘原告果真自認其主張本件為數位頻道之增加或位
11 置變更而無須申請被告許可，則原告無庸提起本件課予義
12 務訴訟。因此，原告主張有線電視系統已於106年底全面
13 數位化，類比時代之「頻寬不足」、「前段頻位訊號畫質
14 較佳」及「訂戶以傳統方式選台」等問題，均不復存在，
15 故被告審查本件原告申請，考量類比時代始存在之問題而
16 否准原告申請，違反法規授權之目的及違反平等原則、比
17 例原則云云，亦有誤會。

18 3、本件原處分係以影響消費者收視習慣，無法維持消費者權
19 益而不予許可原告本件申請之頻道變更，而詳細理由詳如
20 上述理由（二），因此原告僅擷取上開理由部分之「頻道
21 優劣」、「消費者選台習慣」，主張原處分違反不當聯結
22 禁止裁量濫用云云，亦對上開事證有嚴重誤會而不足採。

23 4、再參照本件前揭法律見解，上下架規章參考原則之「收視
24 滿意度之比較」、「新頻道是否經客觀證明優於被取代之
25 頻道」等審查指標，均與前開「消費者（收視）權益」相
26 關說明，及本件原告自訂之上下架規章第8條規定又詳如
27 上述，因此本件被告參照前揭有線廣播電視法及相關法令

（包含前揭上下架規章參考原則等）認定，本件原告申請頻道位置變動未符合消費者權益，而不予許可，裁量自無違法，原告將原處分裁量考慮（未符合消費者權益），以一己法律見解認定，原處分理由一方面認為本件申請符合經被告備查之上下架規章，未違法定要件，另一方面卻以原告未證明符合上下架規章參考原則中所定頻道位置變更參考指標為由駁回申請，有違法律保留原則、授權明確性原則，且理由相互矛盾，實有重大明顯之違法云云，亦有誤會而不足採。

5、同理，原告主張原處分不相干之MOD平台收視調查結果，作為判斷頻道優劣依據，卻將原告申請時提出之有線電視收視戶調查結果置之不理，實出於錯誤之事實認定或不完全之資訊而為裁量之濫用裁量違法云云。參照前揭理由（原告本件訟爭頻道位置變更影響消費者收視習慣，無法維持消費者權益），亦同對原處分理由事證有嚴重誤會，而不足採。同理，如前述，本院為釐清新北市政府2次函覆特裁定請新北市政府輔助參加本件訴訟及陳述如上，因此原告主張被告全然不考慮參加人新北市政府第2次較完整之意見內容，有裁量濫用之違法云云，亦有誤會。

6、憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同的事件作相同的處理，乃形成行政自我拘束，惟憲法上的平等原則係指合法的平等，並不包含違法的平等。故行政先例需屬合法者，乃行政自我拘束之前提要件，憲法之平等原則，並非賦予人民有要求行政機關重複錯誤之請求權（最高行政法院93年判字第1392號判例參照）。原告雖主張原處分無視以往一次變更數頻道之申請，被告均予許可，且採「包裹式」之低密度審查，本件卻採高密度審查，且明知

01 僅變動極少頻道，卻以影響消費者習慣、恐招致民怨為由
02 予以否准，有違平等原則，而屬濫用裁量云云。然查：
03 (1) 原告所提之其他頻道異動申請案概與本件申請異動之頻道
04 性質（新聞頻道）迥異，無從類比。
05 (2) 原告另舉例其曾一次異動多個以上頻道之申請並獲被告許
06 可云云。惟原告所指106年間申請異動「星衛娛樂台」、
07 「Eleven Sport 1」等49個數位頻道之頻位，並無涉新聞
08 頻道區塊，且多個頻道僅係依原有頻位號碼依序遞延。另
09 原告所指102年間申請異動「JET TV」、「三立財經商業
10 台」、「非凡商業台」等20個類比頻道之頻位，主要移頻
11 者多是涉及廣告專用頻道（購物台），其他亦多屬係依原
12 有頻位號碼依序遞延之頻道。至原告所指98年間申請異動
13 「Channel News Asia」等15個數位頻道之頻位，則是新
14 增數位頻道，並將1個免費頻道變更為高畫質付費頻道。
15 綜上，原告所指其他案件，均與本件申請情形無從相比。
16 (3) 綜上，原告未提出本件相同、類似之新聞頻道區塊變更案
17 例，更未提出被告對影響消費者權益但仍同意具體案例，
18 因此原告此部主張，亦屬無據。

19 7、原告所舉其他申請案件，與本件顯然有異，無從比附。被
20 告就系統經營者所提有線電視頻道規劃變更申請案，均須
21 將分別具有不同特徵之個別案件與具體案情，綜合各裁量
22 因素而納入考量。原告所提之其他頻道異動申請案概與本
23 件申請異動之頻道性質（新聞頻道）迥異，無從類比。原
24 告另舉例其曾一次異動多個以上頻道之申請並獲被告許可
25 云云。惟原告所指106年間申請異動「星衛娛樂台」、「
26 Eleven Sport 1」等49個數位頻道之頻位，並無涉新聞頻
27 道區塊，且多個頻道僅係依原有頻位號碼依序遞延（見原

證14)。原告所指102年間申請異動「JET TV」、「三立財經商業台」、「非凡商業台」等20個類比頻道之頻位，主要移頻者多是涉及廣告專用頻道（購物台），其他亦多屬係依原有頻位號碼依序遞延之頻道（原證15）。原告所指98年間申請異動「Channel News Asia」等15個數位頻道之頻位，則是新增數位頻道，並將1個免費頻道變更為高畫質付費頻道（原證16）。綜上，原告所指其他案件，均與本件申請情形無從相比。

七、末查本件兩造間原處分訟爭頻道變更（「壹電視」移至第149台，而「寰宇新聞台」則移至第49台）部分，無涉參加人亞洲衛星公司相關電視台，亦應附予敘明。綜上，本件原處分不予許可原告系爭頻道申請變更（將「壹電視」移至第149台，而「寰宇新聞台」則移至第49台），參照前揭法律規定，核未違法，原告執前詞訴請撤銷並請求判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。又本件為判決之事證已經明確，兩造間其餘攻擊防禦方法及提出之證據，雖經審酌亦不影響判決結果，爰不一一敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，第104條，民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中華民國 109 年 7 月 1 日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法官 林惠瑜

法官 鄭凱文

法官 洪遠亮

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判

01 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

02 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴

03 訟法第241條之1第1項前段）

04 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同

05 條第1項但書、第2項）

06

07 得不委任律師為訴訟
08 代理人之情形

所 需 要 件

09

10 (一)符合右列情形之一
11 者，得不委任律師
12 為訴訟代理人

- 1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。
- 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。
- 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

13

14

15

16

17

18

19 (二)非律師具有右列情
20 形之一，經最高行
21 政法院認為適當者
22 ，亦得為上訴審訴
23 訟代理人

- 1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。
- 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。
- 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
- 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業

24

25

26

27

01

務或與訴訟事件相關業務者。

02

03

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴

04

人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明

05

文書影本及委任書。

06

07

中 華 民 國 109 年 7 月 1 日

08

書記官 簡若芸