臺北高等行政法院判決

108年度訴更一字第66號

109年4月9日辯論終結

原　　告　中國廣播股份有限公司

代　表　人　趙少康（董事長）

訴訟代理人　葉慶元　律師

　　鄭雅玲　律師

　　譚丞佑　律師

被　　告　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥（代理主任委員）

訴訟代理人　魏啓翔　律師

上列當事人間廣播電視法事件，原告不服行政院中華民國106年4月10日院臺訴字第1060169480號訴願決定，提起行政訴訟，經最高行政法院廢棄發回更為審理。本院判決如下

主　文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用（除確定部分外），均由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告原獲核發18紙無線廣播執照　其中8紙執照前經被告以民國99年7月14日通傳營字第09941044541號函（下稱「99年換照處分」）核發，包括音樂網及寶島網（下合稱「兩網」）使用的頻率（合稱「系爭頻率」）；另10紙執照則經被告以同日發文字第09941044540號函核發Ⅴ，有效期間均自99年7月1日起至105年6月30日止。原告於104年12月30日檢具申請表及相關文件，向被告申請換發無線廣播執照。案經被

告105年6月24日第702次委員會議決議，以附加保留廢止權的附款方式准予換照，於是被告以105年6月30日通傳內容字第10400679870號函（下稱「原處分」）許可換發無線廣播執照，將原18紙無線廣播執照整併發給無線廣播執照1紙，有效期間自105年7月1日起至114年6月30日止，並依廣播電視法第12條第1項及行政程序法第93條規定，於說明八附加保留廢止權的附款以：基於廣播電視法第8條有關電臺應依電波頻率的分配、力求普遍均衡的規定，以及行政院核定的「第11梯次第1階段廣播電臺釋照規劃」案（下稱「第11梯第1階釋照規劃案」），原告配合執行「遏制匪播」政策所使用的系爭頻率，於客家委員會（下稱「客委會」）或原住民族委員會（下稱「原民會」，並與客委會合稱「兩會」）完成全國性廣播電臺規劃，依法申請並獲核配系爭頻率，被告通知原告繳回系爭頻率時，原告應配合停止播送且無條件繳回所使用的系爭頻率，不得請求補償；被告保留得廢止本許可換發事業執照所同意核配供原告兩網使用的系爭頻率部分等語（下稱「系爭附款」）。原告不服，循序提起行政訴訟，請求判決：㈠先位聲明：原處分的附款及訴願決定均撤銷。㈡備位聲明：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被告就原告換照申請案，應作成無附款的准予換照處分。經本院前審以106年度訴字第748號判決（下稱「前審判決」）：訴願決定及原處分有關系爭頻率及系爭附款部分均撤銷；被告就原告換照申請案，應依前審判決的法律見解作成決定，並駁回原告其餘之訴。兩造各對其不利部分提起上訴，經最高行政法院108年度判字第294號判決（下稱「發回判決」）：前審判決關於備位聲明訴訟及該訴訟費用部分廢棄，發回本院更為審理；原告其餘上訴（先位聲明部分）駁回。因此，原告

於前審所提先位聲明訴訟及該訴訟費用部分，業經判決確定。另原告於本件審理中，除於前審所提的課予義務訴訟外，又追加提起確認原處分為違法訴訟。

二、本件原告主張：

㈠被告於105年6月30日作成原處分時，第11梯第1階釋照規劃案尚未經行政院核定，被告卻以該規劃案作為原處分附款的依據，裁量基礎事實顯然有誤：

1.行政院103年1月20日院臺科字第1020159058號函（下稱「103年1月20日函」）既特別區分就被告規劃釋出中、小功率及全區網電臺執照部分表示原則同意；另就被告規劃草案收回系爭頻率保留予兩會部分，則要求應依102年12月2日審查會議辦理，亦即兩會應於半年內對於營運模式及經費需求，提出完整規劃與評估，再由被告報行政院「續行審查」，顯未就第11梯第1階釋照規劃關於收回系爭頻率部分作成最終決定。

2.其後行政院直至105年8月16日始續行審查被告第11梯第1階釋照規劃草案，並於105年8月26日作成院臺科字第1050174503號函（下稱「105年8月26日函」），原則同意被告關於收回系爭頻率保留予兩會分別設立全區性廣播電臺的釋照規劃一案。被告卻於105年6月30日作成原處分時，即以「行政院核定之『第11梯第1階廣播電臺釋照規劃』案」作為系爭附款的依據，原處分裁量的基礎事實顯然有誤。

㈡國內尚有其他空頻足供建置講客廣播電臺（下稱「客家臺」）、原住民族廣播電臺（下稱「原民臺」，並與客家臺合稱「客、原二臺」），被告執意以原處分附款收回系爭頻率，剝奪人民廣電自由，並以政府電臺予以取代，削弱人民對政

府的監督，有違反行政程序法第7條比例原則的違法：

1.頻譜資源應屬國民所有，主管機關至多為管理者，對於頻譜資源本應採取積極開放態度，且主管機關同時具有積極的公益角色，增加可利用的無線電波頻率，鼓勵廣設合法電臺，促進現有頻率（包含閒置者）的最有效利用，此參諸司法院釋字第678號解釋理由即明。

2.被告業於第11梯第1階釋照規劃草案中規劃一全區網，故無客觀上無法將釋照規劃的廣播頻率提供客、原二臺使用之情。且被告於釋照規劃之始，本應將我國空頻現況與客、原二臺的建置考量在內，並為相應的頻率指配，而非逕以收回系爭頻率供客、原二臺建置。

3.建置客、原二臺的方式多元，被告得裁量整合既有空頻，或原規劃釋出的95.3MHz頻道供建置客、原二臺使用。被告明知尚有其他侵害較小手段可資替代，卻未審慎擇之，逕以收回系爭頻率此等侵害原告權利甚鉅的手段，而非選擇侵害權利最小的手段，悖於必要性原則，且造成人民對政府監督降低的不利影響，復違反狹義比例原則、行政程序法第7條第2款及第3款規定，並與憲法保障廣電自由及新聞自由的目的相悖。

㈡被告作成系爭附款時，未針對所有遏制匪播頻率通盤檢討，獨就原告兩網作成系爭附款，顯屬無正當理由的差別待遇，而違反平等原則，並使憲法保障人民的廣電自由淪為空談：

1.依原處分說明七，可知被告當時尚未就全部公民營電臺進行通盤檢討，並作成一體適用的決定，卻輕率單獨就原告兩網為系爭附款。被告所稱持續進行檢討的實際作法，僅止於105年11月3日召開會議，邀集除原告以外的遏制匪播相關公民營電臺，召開「『遏制匪播』任務終止後，案涉

廣播電臺頻率收回後續處理方式」會議，並請各電臺說明渠等經營的公益性、任務及續存的必要性，其後即無任何實際作為。

2.被告雖稱就其餘遏制匪播電臺已為檢討，惟其所列附表均屬片面主觀、概括、抽象且不確定概念的表述。原告身為民營電臺，本即具憲法保障媒體自由、廣電自由的公益性，更是監督政府即公權力的第四權，何以相較於其餘遏制匪播電臺，兩網較不具公共及公益性，實令人費解。

3.遏制匪播政策終止後的處理，行政院既以93年9月6日院臺聞字第0930088788號函（下稱「93年9月6日函」）明確指示須就所有公民營電臺通盤考量，一體適用，被告即不得於尚未實質檢討所有遏制匪播電臺營運且無任何具體事證可憑的情形下，即率以原告使用頻率資源相對集中、其餘遏制匪播電臺均有公共性、公益性目的等非正當理由，獨就原告所有系爭頻率作成系爭附款，足證系爭附款自始即因人設事，所稱通盤檢討未曾實踐，更無具體事證可認原告與其餘遏制匪播電臺有何公共性、公益性目的上的差異，徒就系爭頻率作成差別待遇，顯已悖於平等原則。

4.系爭頻率收回後，據被證16跨區性無線廣播電臺頻率數統計表所示，原告的調頻頻率數量從28大幅降至11，與其餘公營電臺所占跨區性電臺調頻頻率數量之比為11：61，又公營電臺所有者本質上即為國家，此結果顯示國家跨區性電臺的調頻頻率總數已超越民營電臺甚多，更占據大半調頻頻率資源，而公營廣播電臺壟斷頻率資源，使多數廣播頻率成為政府的傳聲筒，打壓第四權存在空間，已使憲法保障人民的廣電自由淪為空談。

㈣系爭附款違反廣播電視法第8條力求電波頻率普遍、均衡分

配的要求，且逕行增設公設廣播事業以建置客、原二臺，亦違反廣播電視法第5條之1所定黨政軍退出媒體條款：

1.被告收回系爭頻率的後果，為國家的公營電臺霸占頻率資源、加劇傾斜我國調頻資源的分配，實則原民臺自107年1月開始，已有高達13個節目下架，並改播純音樂，等同每周將近4日均無實質節目可收聽，除顯見原、客二臺根本尚未完成開播準備，收回系爭頻率實無必要，且原民臺經營不彰、未有效利用全區網頻率，亦足證該電臺自開播以來並未實踐「維護多元文化」及「保障少數族群廣播媒體近用權」目標，足認被告所指公共性、公益性徒具形式，不僅無益廣播電視法第8條所定目的的促進，更與其背道而馳，系爭附款顯不符合廣播電視法第8條的要求。

2.被告於許可辦法自創第4章之1「公設廣播事業」，排除適用許可辦法第2章（申請資格要件）、第3章（經營許可申請、審查及競價等程序）及第4章等程序及實體規定，顯逾廣播電視法第10條第8項授權範圍，違反法律保留及授權明確性原則，更僭越廣播電視法的黨政軍退出媒體條款，藐視廣電、新聞自由對於媒體應排除政府干涉的保障。

㈤系爭附款侵害原告的信賴利益：

1.原告經營廣播電臺事業已依法取得廣播執照，不論營運計畫執行情形、頻率運用績效評鑑結果及未來的營運計畫、財務狀況、電臺發射機及天線地點等，均經被告審酌合格，且向來嚴守媒體專業自主，以保障消費者及弱勢者權為優先，未曾阻礙多元文化均衡發展或妨礙公眾視聽權益，亦無受裁罰情節重大。原告99年換照處分的附款業遭行政院以99年12月30日院臺訴字第0990108816號訴願決定（下稱「99年訴願決定」）撤銷，被告亦未再於99年換照處分

附加任何附款，原告於99年取得無附款的執照，戮力經營廣播事業，致力達成合法換照條件的營運標準，合理期待得於原處分作成時，依廣播電視法有關換照審酌事項規定，再次取得無附款執照，此乃原告作為優質廣播電臺經營者的合理信賴利益，應受保障。

2.惟被告於作成原處分時，竟附加無條件收回系爭頻率的附款，且添加附款的理由，均與換照制度是為確保廣播品質並保障公眾視聽權益無涉，難認與主行政處分具有正當合理關聯。且被告將形同原告兩網競爭者的客、原二臺納入換照審酌考量，更基於該考量作出未來系爭頻率核配予該二臺時，原告就系爭頻率使用權即遭廢止的決定，顯已悖於廣播電視法規範意旨。

3.基於廣播電視法規範意旨，原告經營兩網均達換照標準，被告即應保障原告對現狀維持的信賴利益，依法賦予原告完整頻率使用權，不得再附加任何形同不予換照的附款。

4.原告推出網路收聽APP服務，祇是盡可能保障原先聽眾權益的不得已作法，不論立基於成本、便利性考量，均遠遜於無線廣播，如無法迅速回復播送，聽眾流失勢屬必然，該損害仍屬無可回復。況原告網路收聽APP並無任何收益，故原告推出網路收聽APP，對降低原告所受損害實無助益。至技術人才、節目主持人的裁減，乃原告於系爭頻率遭收回後不得已的通盤因應。被告稱原告並非不得依此留住主持人及技術人才云云，洵無足採。原告既經被告核發兩網廣播執照，即屬合法經營，難謂屬不當得利。

㈥系爭附款違反99年訴願決定的拘束力，被告應依訴願法第95條及第96條規範意旨，作成無附款的准予換照處分，不得再次附加任何實質內容相同的附款：

99年訴願決定已具體指摘被告99年換照處分未就「遏制匪播政策終止後，收回頻率處理程序及期程之訂定」、「說明針對當時亦獲配遏制匪播頻率之其他業者未附加相同附款，其公益上具體事證」、「除遏制匪播政策終止及落實媒體反壟斷等理由外，其附加附款之正當理由」等為妥適的處置，致99年換照處分的附款欠缺適法性。則依訴願法第95條及第96條規定，訴願決定具有拘束相關機關的效力，兩者雖間隔6年，然客觀條件並未改變，被告就與99年換照程序實質相同的105年換照程序，自應依訴願法第95條及第96條規定，作成不違背99年訴願決定的原處分。被告於原處分附加與99年換照處分附款內容相同的附款，應予撤銷，並作成無附款的准予換照處分等語。並：1.先位聲明：⑴訴願決定及原處分均撤銷。⑵被告應就原告104年12月30日的換照申請，作成無附款的准予換照處分。2.備位聲明：確認原處分為違法。

三、被告則辯以：

㈠第11梯第1階釋照規劃案有關收回系爭頻率部分，當時已獲得行政院審查同意，原處分的基礎事實並無違誤：

1.將系爭頻率保留給兩會，本即為被告96年所報「第11梯第1階釋照規劃草案」內「規劃釋出中、小功率及全區網電臺執照」的一部分，行政院103年1月20日函既已核定為「原則同意」，而非將該草案退回被告或指示被告就該草案內容進行修正，則被告於105年6月30日附加的系爭附款，其裁量基礎事實即無違誤。

2.行政院於核定被告提報的第11梯第1階釋照規劃案時，即已同意「將中廣音樂網（96.3MHz）及中廣寶島網（105.9MHz）兩全區網保留給兩會」在內的釋出中、小功率及全區網電臺執照內容。附帶指示兩會再共同研議營運模式部

分，雖有提及「究採申請使用全區網或小功率頻率，抑或向全區網電臺業者租用時段播送等方式辦理」，亦僅是指示兩會針對營運模式應就設臺方式考慮周詳，並非否定將系爭頻率保留予兩會的草案內容。

3.被告在行政院核定後接續辦理後續修正事宜，草案是嗣後「修正」原處分作成前的行政院103年1月20日函所為核定草案的部分內容，自與原處分作成時的裁量基礎事實無關，且既稱之為行政院核定的「修正」草案，益徵原草案內容確早已由行政院103年1月20日函所核定。

4.於我國法制下，無線廣播事業開放及頻率釋出的規劃作業，與個別公、民營電臺的設立申請作業，乃屬二事。被告的釋照規劃案，與兩會進行的「客、原二臺之設臺規劃案」，分屬不同法令依據的兩事。且前者「釋照規劃案」通常具有先行或先決的性質（須先為核定及公告），後者始能由個別電臺進行規劃及申請。又縱兩會嗣後就電臺營運研議出不同的規劃結果（假設語，並未發生），充其量僅為被告「釋照規劃案」應否配合修正，並將「修正案」再報請行政院審查的問題。是縱行政院於同次會議中將「釋照規劃案」與「客、原二臺之設臺規劃案」為一併討論，或於同一書函內予以裁示，兩案亦不能混為一談而等同視之。行政院103年1月20日函所引用的102年12月2日會議結論第2點，所稱「續行審查」是指客、原二臺的設臺規劃案，而非指釋照規劃案，應予敘明。

㈡原處分附加附款，並無違反比例原則：

1.系爭頻率原是為「遏制匪播」的特定政策目的而核配予原告，於行政院核定終止該政策後，主管機關自得依法收回系爭頻率，至頻率收回後，主管機關是否及如何核配，應

由主管機關配合國家政策及整體頻率分配狀況而為考量。惟為給予原告因應處理其節目、業務及管理等事務的緩衝期間，於93年9月30日起的歷次換照處分均附加附款，使系爭頻率於核配予他人前仍寬予原告繼續使用，亦即該頻率核配對象並未特定，祇要系爭頻率核配予他人的行政處分作成，系爭頻率即應繳回。

2.有關廣播頻率的核配，依法應由行政院核定相關規劃後，始得再依廣播電視法、廣播事業設立許可辦法等相關規定，辦理事業設立申請及頻率核配事宜。規劃時須考量電波特性、避免干擾、整體需求環境、資源效率等因素，並非有閒置廣播頻率即可規劃組成全國性廣播網。而廣播頻率資源可釋出的頻率、區域及張數規劃，是基於釋照規劃的政策目標、釋照方式等整體研議考量後而定，即使原告所稱的空頻資源，其分配運用，亦應俟行政院就廣播電臺釋照規劃開放政策確定後，始能釋出提供是項業務使用。被告於辦理釋照規劃階段，皆已將廣播頻段的頻率資源納入評估，即便如原告所指第11梯第1階釋照規劃案修正後未釋出的FM廣播頻率資源，經研析仍不足以構成涵蓋臺灣本島主要都會區的全區網，並無法提供客委會、財團法人原住民族文化事業基金會（下稱「原文會」）依法籌設客、原二臺使用。

3.主管機關已從寬處理收回頻率的時程，原告於收回前將系爭頻率使用於商業電臺營運而獲取商業利益，實質可謂與「無法律上原因（核配目的）而獲得利益」的情形相同。是以，被告於今依法收回系爭頻率，充其量僅能認原告「額外」的商業利益或有減少，難認原告受有「損失」。

㈢原處分附加附款，並無違反平等原則：

1.行政院93年9月6日函就涉及「遏制匪播」對民營電臺的處理方式，已按當時各家電臺的檢討結果，作不同的處理規劃，除原告外，其他公民營電臺，尚有警察廣播電臺、臺北廣播電臺、高雄廣播電臺、復興廣播電臺及財團法人臺北國際社區文化基金會（下稱「ICRT」）。而ICRT在「遏制匪播」政策前已有頻率得使用，在「遏制匪播」政策下，ICRT僅係配合移頻。至於其他電臺，均為公營電臺，且在終止「遏制匪播」政策後，尚有其存在的公共性、公益性等政策目的，繼續使用頻率均具有其正當性。

2.原告擁有兩網及流行網等3個全區調頻網（FM）及新聞網、鄉親網等2個全區調幅網（AM），為全國擁有最多全區網的民營廣播事業，甚至對比警察廣播電臺，其主要任務為負責國內治安交通，仍只有1個全區網（警廣全國治安交通網），原告擁有的無線電波頻率資源確實相對集中；相較於其他跨區性無線廣播電臺頻率數，原告原先5個全區網，使用計達27個調幅頻率數、28個調頻頻率數，頻率總數共55個，占全國所有公民營跨區性無線廣播電臺使用總頻率數（計160個）的34.38%，占全國所有民營跨區性無線廣播電臺使用總頻率數（80個）的68.75%，為該類電臺之冠。即使收回系爭頻率，原告仍擁有流行網、新聞網及鄉親網等3個全區網，占所有跨區性電臺頻率使用比例26.57%，其廣播頻率使用數量，仍高居全國之冠。則為免國家資源分配失衡加劇，被告於檢討時自有不同處理的正當性及必要性。

㈣系爭附款並無違反廣播電視法第8條、第5條之1規定：

1.被告會同交通部所定電臺設立及頻率分配，本即區分為「全區型電臺」、「區域型電臺」及「社區型電臺」，原告

僅持「跨區型」電臺的統計即謂資源均為「國家壟斷集中」云云，已非可採。且縱依原告的統計內容，跨區性公營電臺44個頻率總數中，占比最大者為國立教育電臺有19頻率數、警廣電臺有16個頻率數，其因分屬提供全國教育、治安交通服務，乃現代國家給付行政及民生所需，其跨區性使用頻率，確有必要。至於有8個頻率數的復興廣播電臺，則有「平戰轉換」的國安任務，仍有保留該頻率的必要。反之，原告獲配5個全區網頻率，即使收回系爭頻率，原告仍擁有流行網、新聞網及鄉親網等3個全區網，占所有跨區性電臺頻率使用比例26.57%，其頻率使用數量仍高居全國之冠，故收回系爭頻率，反而是為了落實廣播電視法第8條規定。

2.依廣播電視法第5條之1第2項及中央法規標準法第16條規定意旨，公設廣播電視事業或政府捐助財團法人設立的廣播電視事業，既須有特別法律依據（指廣播電視法以外的其他法律），自無違反黨政軍退出媒體條款。廣播事業設立許可辦法第2章至第4章是對一般民營廣播電臺所為的規定，而公營及政府捐助的財團法人廣播事業之設立，既依據特別法律的規定，有其公益性及公共性，其設立許可程序應與一般民營廣播電臺有所區隔，故為不同規範，並無違反法律授權明確性原則。

3.中華民國憲法增修條文第10條、通訊傳播基本法第1條、第5條、第10條、第12條、廣播電視法第8條、95年原住民族基本法第12條、財團法人原住民族文化事業基金會設置條例（105年6月8日修正）第4條、99年客家基本法第12條、司法院釋字第364號解釋理由、公民與政治權利國際公約第2條、第19條、第27條、聯合國原住民族權利宣言、

聯合國第169號公約「關於獨立國家原住民族和部落民族公約」等規範可知，國家應基於普通均衡原則，核配適當頻率提供客家及原民族群使用，以利其語言及文化傳承，促進族群發展，實現社會正義。

4.臺灣為多元族群社會，客家有5大腔調族群，原住民族有16族，分散居住，考量全區網廣播頻率可錯頻傳輸屬性，藉由分臺設計，可廣泛照顧多族群或語言的需求。因此將系爭頻率（2個全區網）保留予傳輸資源相對不足的客家及原民族群使用，以落實公平合理分配稀有的有限性公共資源，具有維護重大公共利益的重要性及必要性。客、原二臺肩負為少數族群文化開創新局，以傳媒工具活化文化傳承的任務，其公益性自較原告主張的兩網為重。

5.在主管機關向來無線電頻率監理機制下，必須先清空頻率，始能將頻率核配予新使用者，且新使用者於電臺籌設期間即須進行電波發射及測試，主管機關亦須於審驗合格後，發給電臺執照及經營許可執照，俾便新使用者順利開臺播音及製播節目，故新設立的電臺本須使用頻率製播節目，以便陸續完善其節目品質及內容。而客、原二臺開播迄今，均有節目入圍108年度廣播金鐘獎而受到專業肯定。依原民臺委託專業民調機構所出具的107年12月調查報告，聽眾滿意度為82.49分，另質化調查面向，從結果分析來看，聽眾對於原民臺各類節目評價給予高度滿意，原住民族風格的音樂吸引聽眾收聽，也可透過廣播節目讓社會大眾瞭解原住民族文化或歷史，確有發揮其功能。

㈤系爭附款並無侵害原告的信賴利益：

被告95年就美國目前頻譜管理有關「過去的紀錄越好，換照的期待就越高」研究報告的意見，並非被告委員會議的決議

或意見，且系爭頻率乃因「遏制匪播」任務而核配原告，任務終止後收回，與美國頻譜管理政策，尚難併論。原告就廣播電視法第12條第1項有關廣播電視執照期間規定及信賴利益的主張，已為發回判決意旨所不採。原告仍反覆爭執，自無可取。

㈥系爭附款並無違反99年訴願決定的拘束力：

1.原處分與99年換照處分，雖都是原告申請換發廣播執照，惟本件是相隔6年、時空背景環境皆有變化的獨立申請事件，非改制前行政法院45年度判字第60號判決所稱的「同一事件」。

2.行政院103年1月20日函就被告所報第11梯第1階釋照規劃案，有關規劃釋出中、小功率及全區網電臺執照一節，原則同意，並請被告依照行政院102年12月2日所召開第11梯第1階釋照規劃草案審查會議結論辦理，被告並於104年6月5日函知原告上開草案涉及應收回系爭頻率的規劃，請原告宜及早準備配合。

3.廣播電波頻率為稀有的公共資源，國家對於開放電波頻率的規劃與分配，應依公平合理的原則審慎決定，使頻率有效利用，謀求廣播電視的均衡發展及最大公益福祉。被告於原告申請換照時，仍予附附款的方式換發，實係經過審慎思量，力求電波頻率公平合理有效利用，並兼顧原告權益，而非如原告所稱有違反訴願法第95條、第96條規定的情事等語。並聲明：原告之訴駁回。

四、上開事實概要欄所述的事實，為兩造所不爭執，並有原告換照申請書即104年12月30日中廣管（104）字第422039號函（原處分卷第1頁）、被告105年6月24日第702次委員會議紀錄（原處分卷第28至32頁）、原處分（前審卷1第42至45頁）

、訴願決定書（前審卷1第46至62頁）等影本在卷為證，足以認定為真正。

五、經與兩造確認本件的爭點，包括：㈠原告應提起何種類型的訴訟？㈡被告作成附加系爭附款的原處分，是否基於顯然錯誤的基礎事實？㈢原處分附加系爭附款是否違反平等原則？㈣原處分附加系爭附款是否侵害原告的信賴利益？㈤原處分附加系爭附款是否違反廣播電視法第8條、第5條之1規定？㈥原處分附加系爭附款是否違反比例原則？㈦原處分附加系爭附款是否違反99年訴願決定的拘束力？本院分別判斷如下：

㈠原告應提起確認原處分為違法訴訟：

1.原告先位提起課予義務訴訟，欠缺權利保護必要：

⑴發回判決已經說明，依據廣播電視法第12條第1項、第2項規定及司法院釋字第364號、第678號解釋理由，廣播事業的經營，應經主管機關許可，並發給廣播執照；廣播執照有效期間9年屆滿前，應申請換照，其許可並非對於人民一般行為自由的回復，而是給予申請人特別的利益，主管機關並非原則上應予許可，而應依相關法律規定（含立法目的）予以裁量決定是否許可其申請。故被告依法裁量作成許可原告換發廣播執照的原處分時，即有決定是否於原處分添加附款的裁量權限。而被告是基於日後收回系爭頻率的目的，裁量決定於原處分添加系爭附款，該附款與原處分有關核配系爭頻率部分，具有密不可分的關係，已不具有獨立性，且被告於前審亦表明若系爭附款因違法而應單獨撤銷時，將影響其原裁量結果而另作其他決定，是原告對原處分添加系爭附款不服，自應提起課予義務訴訟，請求判命被告作成無附

款的相同處分或依法院的見解另為決定。

⑵然而，由於發回判決及前審判決均未認知（定）以下事實：被告於原處分作成後，已於105年12月5日以通傳資源字第10543027930號函廢止原處分關於核准原告使用系爭頻率的部分（前審卷1第305至308頁），並以同日通傳資源字第10500553650號及第00000000000號函將系爭頻率核配予原文會及客委會使用（前審卷1第173至180頁），客委會及原文會亦已據以建置完成客、原二臺後，開臺播音及製播節目，且被告將系爭頻率核配予原文會及客委會的行政處分，並已於前審程序及本院105年度停字第142號停止執行事件調查程序送達予原告，原告亦未曾依法提起行政爭訟而已發生形式存續力等情，為兩造所不爭執（本審卷第165頁）。而且客委會及原文會於獲配系爭頻率後，如無消極事由，被告並無任意收回系爭頻率再核配予原告的權限，否則將對公益造成重大危害，因此，並不符合被告得依行政程序法第123條第4款規定廢止核配系爭頻率予客委會及原文會處分的要件。顯見基於無線廣播頻率物理上的唯一性，原處分已經因為被告執行系爭附款，將系爭頻率收回核配予客委會及原文會，客委會及原文會亦已於建置完成客、原二臺後，開臺播音及製播節目，而無回復原狀的可能。從而，原告先位提起課予義務訴訟，已經無法達成其獲得無附款許可換照處分的目的，而欠缺權利保護必要，應予判決駁回。原告主張倘原處分遭本院認定為違法，則將系爭頻率核配予客委會及原文會的授益處分，所依據的事實即事後發生變更，被告得依據行政程序法第123條第4項規定廢止該授益處分，本件並無無法回復的

情形，而有提起課予義務訴訟的實益等語，容有誤會，尚不足採。

2.當附加附款的授益處分已執行而無回復原狀的可能，於原告有確認利益時，處分相對人應提起或續行確認原處分為違法訴訟：

⑴行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」第196條第2項規定：「撤銷訴訟進行中，原處分已執行而無回復原狀可能或已消滅者，於原告有即受確認判決之法律上利益時，行政法院得依聲請，確認該行政處分為違法。」故於行政處分已執行而無回復原狀的可能或已消滅，如原告有即受確認判決的法律上利益時，即應提起或轉換為確認該行政處分為違法的訴訟，以資救濟。

⑵上述規定，雖然是適用於人民受到侵害其權益的不利處分時，究竟應該提起撤銷訴訟或確認該不利處分為違法的訴訟，才有權利保護必要的情形，至於課予義務訴訟，似乎不在上述規定的文義範圍內。然而，由於附款是對於授益處分的效力所為的限制（即行政程序法第93條第2項第1款、第2款及第4款所定的期限、條件及保留廢止權），或是課予授益處分相對人額外的作為或不作為義務（即同條項第3款及第5款所定的負擔及保留負擔之事後附加或變更），凡此都是使人民的申請未獲完全滿足的原因。申請人如不服羈束的授益處分，固然可以單獨針對性質上屬於不利處分的負擔及事後附加或變更的

負擔等附款，依法提起撤銷訴訟，抑或依行政訴訟法第6條第1項後段、第196條第2項規定提起或續行確認該負擔為違法的訴訟，以資救濟；然而，申請人不服裁量的授益處分，針對無法與授益處分分離救濟的附款，則只能提起課予義務訴訟，請求判命原處分機關作成無附款的授益處分（最高行政法院108年度判字第294號判決意旨參照）。可是，當裁量授益處分的附款已經因為執行，且已無回復原狀的可能時，縱提起課予義務訴訟，也會因為原處分機關無法再作成無附款的授益處分，而欠缺權利保護必要。行政訴訟法對此未設救濟途徑，而屬有待填補的法律漏洞。由於在這種情形，課予義務訴訟原告與撤銷訴訟原告的處境，有其類似性，基於平等原則及訴訟權的保障，應認有類推適用行政訴訟法第6條第1項後段或第196條第2項規定，提起或續行確認該授益處分為違法訴訟的必要。

⑶原告先位提起課予義務訴訟，雖然因為無回復原狀的可能，而欠缺權利保護必要。然而，被告作成原處分後，除以105年12月5日通傳資源字第10543027930號函（下稱「後處分1」）廢止原處分關於核准原告使用系爭頻率的部分外，再以106年4月14日通傳南字第10652015210號函（下稱「後處分2」）廢止原告兩網的換發執照核准及電臺架設許可，並以同日通傳內容字第10648007880號函（下稱「後處分3」）換發廣播執照。而被告作成的後處分1及2、3，都是以原處分為前提，且原告就後處分1及2、3所提起的行政訴訟，業經本院106年訴字第523號裁定及107年訴字第241號裁定，以本件爭訟結果為先決問題，而裁定停止訴訟程序在案。因此，原處分

是否有如同原告所主張基於錯誤的基礎事實或違反比例原則、平等原則、廣播電視法第8條、第5條之1規定、侵害原告的信賴利益、違反99年訴願決定的拘束力等違法事由的判斷，不但是上述事件的先決問題，而且會影響原告有無向被告請求賠償其所受損害的權益。可見原告就原處分是否違法，確有即受確認判決的法律上利益，則原告備位提起確認原處分為違法的訴訟，應屬正確的訴訟類型。被告雖不同意原告於本審追加確認原處分為違法的備位訴訟，但是依據行政訴訟法第111條第3項第2款、第3款規定，仍應予以准許。

㈡被告作成附加系爭附款的原處分，並沒有基於顯然錯誤的基礎事實：

1.依行政訴訟法第260條第3項規定，受發回或發交的高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由的法律上判斷為其判決基礎。本件為經最高行政法院發回更審的事件，本院在此個案中，自應受發回判決所表示個案法律意見的拘束，並依其提示的法律見解，據以為解釋法律的基礎。以下為最高行政法院發回判決所表示的法律見解，本院於此個案中，應受其拘束：

⑴依行政程序法第94條規定，行政處分添加的附款，不得違背該處分的目的，且應與該處分具有正當合理的關聯。而行政事件的性質，如涉及未來發展的預測性或風險評估，且原處分機關為獨立機關時，其對於未來發展的預測或風險的評估，是否合理而可支持；或在上開預測、評估下，行使裁量權而添加的附款，手段與目的間是否具有正當合理的關聯性，司法機關應為低密度的審查，且不得以自己的預測、評估取代獨立機關的預測、評

估，俾符合機關功能最適原則。

⑵通訊傳播使用的無線電波頻率、號碼及網際網路位址等，為稀有的公共資源，且具經濟價值，國家應為公平合理的規劃與分配，以維護國民權益及公共利益。再者，憲法第11條所保障的言論自由，包括通訊傳播自由；其意義，非僅防止國家公權力的侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序及實體規範的設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體的平臺表達與散布，形成公共討論的自由領域。因此，立法者將被告設計為合議制的獨立機關（通訊傳播基本法第3條及國家通訊傳播委員會組織法第4條參照），使其能不受政治干擾，依專業自主決定的空間，以落實保障言論自由，確保全體國民均能享有接近使用通訊傳播媒體的機會，暨促進通訊傳播事業健全發展、保障消費者及尊重弱勢權益、提升多元文化與維護公共利益、福址之目的達成（通訊傳播基本法第5條、廣播電視法第1條規定參照）。

⑶基此，被告於裁量決定是否許可原告換發廣播執照時，基於廣播電視法第8條有關電波頻率的分配應力求普遍均衡的規定，以及行政院核定的第11梯第1階釋照規劃案，考量日後兩會完成全國性廣播電臺規劃時，收回系爭頻率供兩會設置的廣播電臺使用，在原處分添加系爭附款，保留將來得廢止原處分許可使用系爭頻率部分的權限，核屬獨立機關對於未來發展估測作成的專業判斷，司法機關應採取低密度的審查，且不得以自己的預測、評估取代獨立機關的預測、評估。

⑷原告是因政府實施「遏制匪播」政策，經行政院於72年

、73年間核定獲配系爭頻率執行任務，嗣因政經局勢及科技發展丕變，前新聞局為進行無線廣播頻譜重整計畫，陳請行政院以93年9月6日函核定同意終止「遏制匪播」政策，並原則同意強制原告歸還系爭頻率（前審卷1第72至73頁）。其後，被告規劃「第11梯調頻廣播執照開放案」，於102年7月25日檢陳「第11梯第1階釋照規劃」草案，報經行政院以103年1月20日核定函復：「有關規劃釋出中、小功率及全區網電臺執照一節，原則同意；並照102年12月2日審查會議結論辦理。」被告依後續處理結果，報經行政院以105年8月26日函核復：有關第11梯第1階釋照規劃一案，被告規劃由原民會及客委會分別設立全區性之廣播電臺，並收回系爭頻率保留予兩會申請使用一節，原則同意等語，為前審依法確定的事實，核與卷內證據並無不合。

⑸而觀諸被告檢送行政院的第11梯第1階釋照規劃草案內容，就規劃釋出中、小功率及全區網電臺執照一節，已載明：FM小功率電台預計釋出22張執照、FM中功率電臺預計釋出9張執照、FM全區網電臺預計釋出1至3家(包括系爭頻率的兩網），並規劃將收回的系爭頻率保留給兩會（前審卷2第137頁）；至行政院102年（發回判決植為103年）12月2日審查會議結論㈡略以：「有關通傳會規劃收回……音樂網及寶島網兩全區網……請客委會及原民會共同研議，就有關未來廣播事業之營運模式（究採申請使用全區網或小功率頻率，抑或向全區網電臺業者租用時段播送等方式辦理）及經費需求，以半年為期，提出完整規劃與評估，並請通傳會及本院科技會報辦公室予以協助，俟客委會及原民會完成規劃方案，由通

傳會報本院續行審查」等語（前審卷1第255頁），是針對被告規劃收回全區網的系爭頻率供兩會使用部分，請兩會就未來廣播事業的營運模式及經費需求，提出完整規劃與評估，由被告報行政院審查。易言之，依上開審查會議結論尚待續審未決者，僅有兩會未來廣播營運模式，應以全區網、小功率或○○○區○○○○段方式營運為宜，似難遽認行政院對於「第11梯第1階釋照規劃」收回系爭頻率部分，尚未作成最終決定。

⑹另兩會依上開審查會議結論，經被告協助完成規劃評估報告，建議以全區性電臺方式營運為最佳規劃，由被告提請行政院續行審查，並經行政院105年8月16日研商會議決議通過後，由行政院以105年8月26日（發回判決植為16日）函核復原則同意由兩會分別設立全區性廣播電臺，並收回系爭頻率保留予兩會申請使用等情，已經被告提出兩會的規劃評估報告、被告與兩會、行政院間往返函文為憑；被告上訴主張收回系爭頻率納入第11梯第1階釋照規劃案內進行辦理，為行政院於96年間即已確定的政策，其後並未變更過此一決定，亦提出行政院96年7月23日以院臺經字第0960023744號函（下稱「96年7月23日函」）為證，實非全然無憑。

2.除發回判決所表示的上述法律見解外，被告於前審判決後上訴時所提出的行政院96年7月23日函，是函復被告擬依「無線調頻廣播頻譜重整計畫」辦理「第11梯調頻廣播執照開放案」一案，行政院於該函中明確指示被告應於辦理「第11梯調頻廣播執照開放案」規劃中，「就現有空置調頻中、小功率，併同中廣音樂網及寶島網回收頻率，研議

開放原則與規劃方案，以利後續釋照作業」等語（發回卷第73頁）。亦可證明行政院96年7月23日函、103年1月20日函，仍然延續其於93年9月6日函中原則同意強制收回系爭頻率的政策決定，至於收回系爭頻率後究應如何釋出（核配），則屬另一問題。就此，被告於107年8月15日函請行政院釐明該院103年1月20日函的核定範圍（發回卷第308至310頁），經行政院秘書長於107年9月4日以院臺科字第1070030280號函復略以「……二、查本院93年9月6日院臺聞字第0930088788號函核復前本院新聞局，同意終止『遏制匪播』政策，並原則同意中國廣播股份有限公司歸還中廣音樂網及中廣寶島網所使用頻率之規劃。嗣本院96年7月23日院臺經字第0960023744號函核復貴會略以，第11梯次調頻廣播執照開放一案，請貴會等有關機關會商『就現有空置調頻中、小功率，併同中廣音樂網及寶島網回收頻率，研議開放原則與規劃方案。』爰收回中廣音樂網及中廣寶島網頻率並納入第11梯次釋照規劃，乃本院96年已確定之政策方向。三、復查本院103年1月20日函核復，係就貴會102年7月25日所報『第11梯次第1階段廣播電臺釋照規劃』草案，有關規劃釋出中、小功率及全區網電臺執照一節，即規劃草案內『FM小功率電臺預計釋出22張執照…FM中功率電臺預計釋出9張執照，FM全區網電臺預計釋出1-3張，……中廣音樂網（96.3MHz）及寶島網（105.9MHz）兩全區網保留給客家委員會及財團法人原住民族文化事業基金會或原民會。』等，予以原則同意。四、至本院103年1月20日函所稱『並照102年12月2日審查會議結論辦理』一節，係本院核定『第11梯次第1階段廣播電臺釋照規劃』案，惟為保障客家及原住民族等族群之廣播媒

體近用權，以及因應傳播技術數位匯流趨勢等，爰併同指示客家委員會及原住民族委員會就後續客家電臺、原住民電臺之設置提出完整規劃與評估，並請貴會及本院科技會報辦公室予以專業協助，俾利本院續行審查客家電臺及原住民電臺之設臺事宜。基此，上開會議結論不應逕解讀為本院持保留態度」等語（發回卷第311至312頁），更足以支持上述認定。

3.綜合上述說明，可知被告於作成原處分時，載明其處分（含系爭附款）的依據，包括業經行政院「原則同意」的「第11梯第1階釋照規劃案」中有關「規劃釋出中、小功率及全區網電臺執照」一節，並不是基於錯誤的基礎事實。此外，原處分說明六後段雖有「另本會105年5月6日『廣播事業換發執照審查諮詢委員會』第5次會議，已詢及貴公司如收回音樂網及寶島網所用頻率，貴公司未來經營規劃之因應作法，經貴公司負責人趙少康先生答復在案」的記載，只是附帶提醒原告針對收回系爭頻率妥為因應，並未提及原告負責人過去所為的承諾及其法效為何，自然也沒有以其作為原處分的基礎事實。至於被告於訴願程序中所提出的補充答辯㈢書，雖有提及原告曾明確承諾過去配合執行遏制匪播政策的兩網所用頻率於主管機關指配予他人後即無條件繳回等語（原處分卷第257頁），則是在說明被告依法收回系爭頻率，與是否存在足夠閒置頻率供設客、原二臺，為不同的二件事，並不是如原告所稱被告於訴願程序中追補以其承諾作為收回系爭頻率的依據。是以，原告主張其使用系爭頻率與「遏制匪播」政策無關，原處分作成時，被告提報的第11梯第1階釋照規劃案，尚未經行政院核定，原告96年6月25日的承諾亦已經認定不具

法律效力，則被告以系爭頻率為早年「遏制匪播」的目的所核配，而「遏制匪播」政策業已終止，所以依據第11梯第1階釋照規劃案，以及原告負責人同意被告收回系爭頻率等理由，作成附加系爭附款的原處分，是基於顯然錯誤的基礎事實等語，核與發回判決所表示的法律見解及本院上述的認定不符，實不足採。

㈢原處分附加系爭附款並未違反實質平等原則：

1.行政院72年間及76年間為實施「遏制匪播」任務核配電臺調頻頻率，除原告的兩網外，尚有：警察廣播電臺、臺北廣播電臺、高雄廣播電臺、復興廣播電臺、ICRT等，其中ICRT在「遏制匪播」政策前已有頻率得使用，在「遏制匪播」政策下，ICRT僅係配合移頻。之後行政院93年9月6日函載明：「㈠同意終止『遏制匪播』政策：終止『遏制匪播』任務一節應公民營電臺一體適用，將原經指配之調頻廣播頻率收回或調整他用。……㈡有關後續公營電臺收回、調整頻率之處理方式，同意依陳政務委員其邁於本(93)年8月6日主持之『廣播頻譜重整政策中公共廣播頻道未來之處置方式會議』結論辦理。㈢同意將原核配予臺北國際社區廣播電臺之100.7兆赫頻率收回，轉型成為多元網，提供客家、原住民、外籍配偶、外勞、及官兵眷屬等服務；至於強制中廣將『音樂網』及『寶島網』使用之頻率歸還一節，原則同意」等語（前審卷1第72至73頁），已經就因「遏制匪播」政策終止而受影響的公、民營電臺處理方式，分別為不同的處理規劃。被告於96年1月11日第135次委員會議作成「……因『遏制匪播』任務業於93年經行政院指示終止，中廣音樂網頻率收回事宜，應與其他配合執行該項任務之公民營電臺作一致性之規劃，請營運管理

處儘速朝公營電臺回歸其法定任務，民營電臺考量普遍均衡分配及公平競爭政策之原則研議，並提委員會議審議」的結論（本審卷第656頁），又於96年2月16日第145次委員會議決議2，除表明「為落實媒體反壟斷政策並配合第11梯次廣播電臺開放，中廣公司過去配合執行遏制匪播政策之音樂網及寶島網所用頻率應予收回」外，並表示「至於公營電臺之頻率收回規劃應朝轉型為公廣集團方向推動，以提昇民眾接近使用之權利」等語（前審卷1第365頁），也是配合行政院上述決策，終止「遏制匪播」任務一體適用於公、民營電臺，但針對公、民營電臺的不同屬性而分別為不同的處置，將屬於民營電臺的系爭頻率收回後釋出，將公營電臺的頻率朝轉型為公廣集團方向推動（即調整他用）。此外，由於被告的釋照規劃，原本就是採取分階段、分梯次逐一辦理的方式，因此，被告基於其裁量權的正當行使，自然也可以決定先收回民營電臺的頻率予以釋出，再循序處理公營電臺頻率的轉型，也就是說，原告並沒有請求被告必須一次收回所有公、民營電臺的頻率再一次釋出或轉型的權利。而原處分於理由欄已載明：「……七、至於93年行政院核定終止『遏制匪播』政策，涉及其他公民營電臺之部分，經查有：內政部警政署警察廣播電臺、臺北廣播電臺、高雄廣播電臺、財團法人台北國際社區文化基金會及復興廣播電臺，本會將稟持配合行政院政策規劃及整理頻率使用之考量，持續進行檢討。……」（前審卷1第44頁）並沒有違背行政院上述的政策決定，以及「分階段」、「分梯次」、「分民營、公營電臺」依序處理的原則。至於上述行政院93年9月6日函雖有「終止『遏制匪播』任務一節應公民營電臺一體適用，將原經指

配之調頻廣播頻率收回或調整他用」的記載，但是除了在「遏制匪播」政策前原本就已有頻率得使用的ICRT，沒有收回頻率的正當性及合理性之外，被告基於後述分類手段，選擇將屬於民營電臺的原告所獲配系爭頻率優先納入第11梯第1階釋照規劃案的釋出範圍內，核屬合理的決定。這也可以由行政院之後的96年7月23日函（即對於被告擬依「無線調頻廣播頻譜重整計畫」辦理「第11梯調頻廣播執照開放案」一案，原則同意依該重整計畫頻段規劃，並指示就未受移頻作業影響之空置調頻中、小功率頻率規劃開放，提供電臺申設，併同兩網回收頻率，研議開放原則與規劃方案。見上訴卷第73頁）、103年1月20日函（即原則同意被告所報「第11梯第1階廣播電臺釋照規劃」草案有關規劃釋出中、小功率及全區網電臺執照一節；並指示照其102年12月2日審查會議結論辦理。見前審卷1第254頁）及106年3月6日函（即原則同意被告所報修正「第11梯次第1階段廣播電臺釋照規劃」一案；並指示後續事宜照其106年2月10日會議結論辦理。見前審卷2第236至251頁），對於被告所提出的釋照規劃案，均未指摘被告未將ICRT及其他公營電臺因執行「遏制匪播」任務而獲配的頻率一律予以收回，而得到證明。

2.廣播電視法第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5條第1項前段規定：「政府為特定目的，以政府名義所設立者，為公營廣播、電視事業。」第9條規定：「為闡揚國策，配合教育需求，提高文化水準，播放空中教學與辦理國際廣播需要，應保留適當之電波頻率；其頻率由主管機關與交通部會同有關機關定之。」可知，廣播頻率

為國家所有，政府得基於特定目的設立公營廣播事業，更可以保留適當電波頻率，以供闡揚國策、配合教育需求、提高文化水準、播放空中教學及辦理國際廣播等需要。被告審酌上述ICRT及其他公營電臺，在終止「遏制匪播」政策後，尚有以下公共性或公益性的特定政策目的，繼續使用頻率均具有其正當性及必要性：

⑴警察廣播電臺：原於核給「遏制匪播」頻率同時，賦予其「加強計程車輔導及改善當前治安、交通狀況」等任務，故雖「遏制匪播」政策終止，警察廣播電臺仍執行加強計程車輔導及改善當前治安、交通狀況等任務，其目前使用情形為：A.為照顧偏遠地區民眾，陸續爭取預算增設6個轉播站以補強收訊，俾利完備全國交通路網收聽範圍。B.警察廣播電臺是全國唯一具有24小時現場廣播運作的特性，亦擔負緊急救難的即時播報，於災害發生時，適時發揮救災相關訊息傳遞的關鍵性效益。C.警察廣播電臺現已為用路人高度仰賴的即時路況資訊來源之一，肩負各重大節慶、連續假期的交通疏運宣導，反詐騙、反毒、防制酒駕等國家治安政策與攸關民眾安全的宣導，以及發生重大災難時的緊急救難宣導等功能，仍持續執行國家交付的任務。

⑵臺北廣播電臺：原為臺北市政電臺，於核給「遏制匪播」頻率同時，賦予其市政宣導任務，其目前使用情形為：A.為行動的防救災專業電臺，製播關懷弱勢、關心家庭、掌握都會脈動，即時性資訊節目，結合各界資源，擴大節目觸角。B.製作關懷特定族群節目的績效、協助公共事務活動及擔負社會責任的實績。C.就電臺的歷史沿革、編制、金鐘獎項等因素，該電臺有其存在的必要

性。

⑶高雄廣播電臺：原為高雄市政電臺，於核給「遏制匪播」頻率同時，賦予其市政宣導任務，其目前使用情形為：A.以極大量公共資訊服務各領域民眾，並將多元公益活動及公共資訊深入社區，提供活潑生動的市政及生活訊息。B.加強公益社團服務及關懷弱勢族群。C.提供公共服務資訊及即時災防訊息。D.結合民間資源活化節目內容性。

⑷復興廣播電臺：原屬於國防部軍事情報局，其目前使用情形為：A.於84年轉型定位為「兩岸資訊專業電臺」，除製播優質兩岸類型節目外，並著重「公共服務」功能，自100年起邀請社會公益團體及弱勢族群製播節目，力求為社會弱勢發聲。B.為使服務更多元，持續製作關懷特定族群、關注性別平權、重視兒少保護等議題節目，善盡媒體社會責任。C.廣播策略是以「戰備」為考量，將「戰備」蘊於平日的廣播經營，落實「平戰轉換」的要求，發揮一般媒體功能，協助執行各項軍事任務，兼負維護國家安全之職責。值此兩岸關係發展的關鍵時刻，復興廣播電臺因負責任務特殊，在不影響地方電臺運作前提下，現有FM107.8頻率實有保留的必要。

⑸ICRT：其前身原為美軍電臺，主要是服務駐臺的外僑，為配合政府「遏制匪播」政策，於72年經主管機關指示由其原有的100.9MHz移頻至100.7MHz，並使用至今，因此，雖然「遏制匪播」政策已經終止，也沒有因此收回頻率的正當性。而且，該電臺仍維持服務駐臺外僑的播送事宜，並配合政府於天災或緊急事件發生時提供外僑必要的資訊。另藉由宣揚在地文化，參與「點燃生命之

火」募款等各項公益活動，促進東西文化交流，達到提升臺灣國際知名度等成果。此外，是國內唯一以英語播音服務外僑的電臺，也是民眾學習外語經常近用的廣播媒體，有其特殊性及必要性。

3.被告又審酌：原告原本擁有音樂網、寶島網、流行網等3個全區調頻網（FM）及新聞網、鄉親網等2個全區調幅網（AM），獲配5個全區網的頻率，為全國擁有最多全區網的民營廣播事業，甚至對比警察廣播電臺，其主要任務為負責國內治安交通，仍只有1個全區網，原告擁有的無線電波頻率資源確實相對集中；又相較於其他跨區性無線廣播電臺頻率數，總計原告原先5個全區網的頻率，其使用計達27個調幅頻率數，28個調頻頻率數，頻率總數55個，占全國所有公民營跨區性無線廣播電臺使用的總頻率數（計160個），比例高達34.38%（計算式：55÷ 160＝ 34.38%），占全國所有民營跨區性無線廣播電臺使用的總頻率數（80個），比例更高達68.75%（計算式：55÷ 80＝ 68.75%），為該類電臺之冠，且即使收回系爭頻率後，原告仍擁有流行網、新聞網及鄉親網等3個全區網，占所有跨區性電臺頻率使用比例26.57%（計算式：38÷ 143＝ 26.57%），其廣播頻率使用數量，仍高居全國之冠（前審卷1第266至267頁）。則為避免國家資源分配失衡加劇，於檢討時自有不同處理的正當性及及必要性。從而，被告配合國家政策規劃及整體頻率分配狀況，就與「遏制匪播」政策相關的公民營電臺，通盤研析後續處理方案，且秉持實質平等原則，考量上述分析的頻率核配目的及使用情形，就各電臺個別具體情事進行審酌，而不是僅以「遏制匪播」任務終止為由一律收回頻率，或於其換照處分一律附加相同

附款。

4.發回判決所表示的法律見解，業已指明：依據廣播電視法第1條、第4條第1項、第8條、第10條及第12條第1項、第2項規定，廣播電臺使用的無線電波頻率，屬於全體國民共享的有限資源，不應被獨占及壟斷，且為避免無線電波頻率的使用發生干擾，應由國家制定法律妥慎管理，使主管機關對於電波頻率的使用，能為公平合理的規劃與分配，以謀求廣播、電視的均衡發展，保障人民有接近使用傳播媒體的機會，並維護使用無線電波頻率的秩序及公共資源（司法院釋字第364號、第678號解釋理由參照）。上述廣播電視法規定廣播事業的經營，應經主管機關許可，並發給廣播執照；廣播執照有效期間9年屆滿前，應為換照的申請，其許可並非對於人民一般行為自由的回復，而是給予申請人特別的利益，主管機關並非原則上應予許可，而應依相關法律規定（含立法目的）予以裁量決定是否許可申請。又行政事件的性質，如涉及未來發展的預測性或風險評估，且原處分機關為獨立機關時，其對於未來發展的預測或風險的評估，是否合理而可支持；或在上開預測、評估下，行使裁量權而添加的附款，手段與目的間是否具有正當合理的關聯性，司法機關應為低密度的審查，且不得以自己的預測、評估取代獨立機關的預測、評估，俾符合機關功能最適原則。因此，判斷被告作成附加系爭附款的原處分，是否違反平等原則，應採取寬鬆的審查標準。又依司法院釋字第364號解釋及廣播電視法第8條等規範意旨，廣播及電視方式表達意見的自由，屬於憲法第11條所保障言論自由的範圍，而且為保障此項自由，國家應對電波頻率的使用為「公平合理」的分配，並力求「普遍均衡

」，以避免被獨占或壟斷，而且是屬於重大的公共利益。本件被告審酌前述其他電臺於「遏制匪播」政策終止後，仍然具有其他公共性或公益性的政策目的，並有繼續使用系爭頻率的正當性及必要性，且所使用的頻率總數，顯低於原告；相較於原告，不但不再肩負有上述公共性或公益性的政策目的，而欠缺繼續使用系爭頻率的正當性及必要性。而且原告被收回系爭頻率後，所擁有的廣播頻率使用數量，仍高居全國民營跨區性無線廣播電臺使用的總頻率數之冠，因此於作成不同的換照處分時，採取不同的差別待遇。可知，被告是基於廣播電波頻率分配應力求普遍均衡、公平合理的目的，雖然可能限制原告的財產權，但是其選擇達成該目的的分類手段，與目的的達成間，具備正當合理的關聯性，並沒有違反實質平等原則。因此，原告主張其所擁有的頻率資源是否相對集中、營利與否，與公益性或公共性無關，被告未通盤檢討所有遏制匪播頻率，獨就原告為執行「遏制匪播」任務的系爭頻道附加系爭附款，是無正當理由的差別待遇，違反平等原則等語，尚不足採。至於被告收回系爭頻率後，如何核配（釋出）及核配予何人？該核配是否會造成廣播頻率過度集中於公營電臺，造成反向歧視，甚至導致第四權監督政府的功能盡失？則屬之後的核配處分是否合法妥當的問題，而與被告作成原處分附加系爭附款的合法性判斷有別，二者自無法相提並論。故原告以上述理由指摘原處分附加系爭附款違反平等原則，亦無可採。

5.原告雖以不應將調頻（FM）及與本件毫無關聯的調幅（AM）頻率加總統計原告於兩網收回前所擁有的頻率數量，且應將學校實習電臺納入計算為由，而主張系爭頻率收回前

，原告使用的調頻數（FM）僅占全國公民營電臺總調頻數11.71%，於收回後，原告調頻（FM）數量由28個銳減至11個，調頻數占全國公民營電臺總調頻數僅4.6%，故無相對集中等語。然而，依「學校實習無線廣播電臺設置使用管理辦法」第2條、第4條等規定，學校實習廣播電臺是專供大專校院廣播電視、新聞、大眾傳播、傳播科技等相關科、系、所教學與實習需要而設置的無線電臺，該等電臺設置及使用不得有營利行為，也不得供設置目的以外之用，更無須取得廣播事業經營執照，此與目前依廣播電視法各項規定設立的170家無線廣播事業的頻率使用情形及監理性質，均難以相提並論。故原告將學校實習廣播電臺使用頻率納入統計母數，以降低原告使用無線廣播頻率數的占比，並無可採。其次，依無線廣播事業設置電臺的類別，區分有甲類（俗稱小功率）、乙類（俗稱中功率）及丙類（俗稱大功率）等3類，依「無線廣播電視電臺設置使用管理辦法」第26條所定的調頻廣播電臺發射機輸出電功率及發射電場強度，甲類小功率電臺電波可涵蓋區域的範圍遠小於丙類大功率的涵蓋範圍。以跨區性無線廣播電臺等9家業者為例，其1個廣播網是由多個電臺組成並服務全國大部分人口地區，因此其電臺設置的類別，通常多以丙類大功率者為主（部分訊號不良的小區域，始輔以甲類小功率電臺用以涵蓋）。但有其他79家甲類小功率電臺業者，皆僅設置1個甲類小功率電臺，其使用獲核配頻率發射電波，僅涵蓋其廣播執照許可的廣播服務區，因此，若如原告主張將非跨區性無線廣播電臺的眾多小功率廣播電臺業者納入調頻使用頻率總數計算，實不符國內無線廣播市場的實際狀況，對於前述其他無線廣播業者而言，亦顯失公

平合理。是原告以「臺數」方式計算，並藉由將甲類小功率電臺業者納入統計母數，以降低原告使用的頻率數所占比例，亦無可採。

㈣原處分附加系爭附款也沒有侵害原告的信賴利益：

1.電波頻率原本即為國家所有，已如前述，系爭頻率既然是因為前新聞局為實施「遏制匪播」政策，而以72年7月27日臺(72)聞字第10303號函（下稱「前核配處分」）核配予原告，由原告執行「遏制匪播」的任務之外，並以商業經營兩網的模式，將營業所得用以抵付報酬及相關必要費用，如有盈餘亦歸原告所有。因此，前核配處分的性質，類似於附加解除條件或保留廢止權的行政處分，祇是因為當時行政程序法等法制尚未完備，公務員的行政法觀念也不夠健全，所以沒有在前核配處分中明確記載其附款的形式。然而，當「遏制匪播」的政策終止後，原核配的目的已不存在，主管機關本來就可以收回系爭頻率；不但如此，原告於受配系爭頻率時，本來也可以預期未來一旦「遏制匪播」政策終止，就可能被要求繳回系爭頻率。原告獲配系爭頻率所得預期的信賴利益，雖然具有相當的財產價值，而具有財產權的性質。然而，因為依據廣播電視法規定，廣播事業的經營，應經主管機關許可，並發給廣播執照；廣播執照有效期間9年屆滿前，應為換照的申請，其許可並非對於人民一般行為自由的回復，而是給予申請人特別的利益，主管機關並非原則上應予許可，而應依相關法律規定（含立法目的）予以裁量決定是否許可申請，此為發回判決所表示的法律見解。因此，對於原告獲配系爭頻率的財產權保障，其存續保障的範圍，應以其執行「遏制匪播」政策而獲核配系爭頻率及獲准換發執照繼續營運

兩網的期間為限，逾此範圍的利益，則不屬於原告因獲配系爭頻率所得預期的信賴利益，原告自不得據以主張財產權的存續保障。從而，「遏制匪播」政策終止後，被告於受理原告換發執照的申請時，附加保留於兩會獲核配系爭頻率時，得廢止許可換發執照關於系爭頻率部分的系爭附款，並沒有侵害原告因獲配系爭頻率所得預期的信賴利益。當然也與經由通常程序獲核發或換發廣播執照的廣播事業，享有依廣播電視法第12條規定9年效期保障的期待利益，具有本質上的差異。因此，為規範通常情形的廣播電視法第12條之1第1項及廣播事業申請換發執照辦法第16條等規定，自然也不能作為被告作成原處分不得附加系爭附款的依據。

2.此外，被告於96年3月14日即以通傳營字第09605025430號函原告有關中廣公司申請股權轉讓及負責人變更事件，請原告依被告96年2月16日第145次委員會議決議（該次會議決議二：為落實媒體反壟斷政策並配合第11梯廣播電臺開放，中廣公司過去配合執行遏制匪播政策之兩網所用頻率應予回收。見前審卷1第365頁）辦理等語（發回卷第251頁）；原告則於96年3月30日以中廣總字第960330號函回復被告，並表明如被告堅持收回系爭頻率始允許股權移轉案將如何因應的立場（發回卷第252至253頁）；此外，原告又於96年6月25日出具承諾辦理事項的書面予被告，表明：「……三、為落實媒體反壟斷政策及配合廣播電臺開放，本公司過去配合執行遏制匪播政策之音樂網及寶島網所用頻率，於該頻率經主管機關指配予他人後即無條件繳回。……」等語（前審卷1第144頁）。其間，被告作成99年換照處分時，所附加與系爭附款類似內容（惟未指明系

爭頻率指配的對象）的附款，雖遭行政院的99年訴願決定以「未訂定遏制匪播政策終止後，收回頻率處理程序及期程」、「未說明針對當時亦獲配遏制匪播頻率之其他業者未附加相同附款，其公益上具體事證」、「除遏制匪播政策終止及落實媒體反壟斷外，未說明其附加附款之正當理由」等由，予以撤銷。然而，被告於102年7月25日函報行政院的第11梯第1階釋照規劃案（前審卷2第130至142頁），已經行政院以103年1月20日函針對「有關規劃釋出中、小功率及全區網電臺執照」一節（包括將收回的系爭頻率予以釋出），表示「原則同意」。因此，被告又於104年6月5日以通傳內容字第10448017330號函提醒原告，表示經行政院核定原則同意的「第11梯第1階廣播電臺釋照規劃」草案，涉及應收回原告音樂網及寶島網頻率的規劃，請原告宜及早準備配合等語（前審卷1第146頁）。更足以證明被告早自96年間，就將其決定要收回系爭頻率一事通知原告，原告不但明知，還提出系爭頻率如遭收回，其將如何因應的意見，甚至出具「於系爭頻率經主管機關指配予他人後即無條件繳回」的書面承諾（至於此書面承諾的效力如何，則與原告是否知悉被告將收回系爭頻率，以及有無信賴利益的判斷無關），之後雖然99年換照處分所附加的類似附款，遭行政院的99年訴願決定撤銷（姑不論該訴願決定的見解為本院所不採），但是該訴願決定的拘束力並不及於本件申請及原處分（詳後述），而且行政院已於103年1月20日原則同意被告所提出的第11梯第1階釋照規劃案中「有關規劃釋出中、小功率及全區網電臺執照」（包括將收回的系爭頻率予以釋出）部分，並經被告通知原告及早準備配合，其間，客委會及原民會亦各自陸續向被

告提出3次（含修正版）成立全國性客家廣播電臺及原住民廣播電臺的規劃評估報告（發回卷第74至183頁），並經被告於104年10月20日及105年4月28日向行政院函報客委會及原民會申設全區網廣播電臺規劃案的工作進度（發回卷第184至186頁），規劃案已漸趨成熟。此外，明文保障客家族群及原住民族等傳播及媒體近用權的原住民族基本法、客家基本法及財團法人原住民族文化事業基金會設置條例等法源依據亦陸續完備（詳後述）。足徵99年訴願決定後，迄至被告作成原處分時，情勢已有變遷，該訴願決定已無從成為原告信賴的基礎。可見，原告提出本件換發執照的申請時，根本欠缺足堪信賴被告不會附加系爭附款的基礎及信賴的表現，更沒有值得保護的信賴利益可言。從而，原告主張原處分附加系爭附款，侵害其廣播電視法第12條所保障的信賴利益，且增加廣播電視法第12條之1第1項及廣播事業申請換發執照辦法第16條等規定所沒有的限制等語，實非可採。

3.原告自72年間獲配系爭頻率後，為執行「遏制匪播」的任務，固然需要投入相當的人力、物力等資源，以建置兩網及製播節目。然而，原告為民營廣播事業，是以商業模式經營兩網，可將營業所得用以抵付報酬及相關必要費用，如有盈餘亦歸原告所有，已如前述。直到93年9月6日行政院核定終止「遏制匪播」政策時，已歷經20餘年，如果算到105年6月30日被告作成原處分或同年12月5日被告廢止原處分關於系爭頻率部分時，更已歷經約33年，經過這段時間的經營，原告當初投入的人力、物力，顯然早已回收，甚至應有相當的獲利，此由原告原本獲配音樂網、寶島網、流行網、新聞網及鄉親網共5個全區網頻率，其中兩

網自104年1月至105年6月的收入，約占5個全區網全部收入的36%（前審卷1第74頁），顯高於新聞網及鄉親網的營收占比（僅低於流行網），亦可獲得佐證。尤其，原告針對系爭頻率所提出的本件申請，是獲配系爭頻率30多年後的換照申請，而不是獲配系爭頻率之初，就被主管機關附加類似的附款，其初始投入的資源恐無法回收甚或血本無歸的情形。因此，自然就沒有原告所稱因廣播設備的添購、維護及更新所費不貲，須有長期且穩定的收益始得逐步回收，原處分附加的系爭附款，將使原告顧忌無法回收鉅額投資，而怯於挹注大量資源，致與廣播電視法第12條以廣播執照有效期間保障信賴利益的立法意旨不符等情。

4.至於原告援引廣播電視法第12條第1項有關廣播電視執照期間的規定，以及被告95年委託研究報告《規畫頻率拍賣與回收制度之研究》一文（前審卷2第110頁）有關美國目前頻譜管理中「過去的紀錄越好，換照的期待就越高」的政策，據此主張不應將系爭頻率核配予客、原二臺等語。然而，上述規定及研究的情形，並不包括為配合政府政策而核配廣播頻率予民營廣播事業的情形，且二者間有本質上的差異，已如前述，自難以比附援引。

㈤原處分附加系爭附款的合法性判斷，與廣播電視法第8條、第5條之1規定無關，而且也沒有違反上述規定：

1.原處分附加系爭附款的適法性判斷，與之後的核配處分有無違反廣播電視法第8條、第5條之1規定無關：

電波頻率原本即為國家所有，於「遏制匪播」政策終止後，原核配系爭頻率的目的已不存在，被告原本就有收回系爭頻率的權力，原告也有繳回的義務，已如前述，此與被告收回系爭頻率後，要如何核配及核配予何人，是不同的

二件事。原告對於被告將系爭頻率核配予他人的結果，縱有不服，也應該對另行核配的處分依法提起行政救濟。也就是說，另行核配處分的適法性，本就不屬於本件的審判範圍。而且不會因為被告考量換照時點與收回頻率時點無法一致，以及要給予原告因應處理其節目、業務及管理等事務的緩衝期間，而於原處分附加系爭附款，在系爭頻率核配予「他人」前從寬供原告繼續使用，而有所不同。因此，原告將二者予以不當聯結，也就是將被告附加保留原告兩網執照廢止權的適法性判斷，繫於被告另行核配系爭頻率是否違反廣播電視法第8條、第5條之1規定，甚至以被告將系爭頻率核配予客委會及原文會後，所設立的客、原二臺經營績效不彰為由，據以質疑原處分的合法性，已不可採。

2.原處分附加系爭附款並無違反廣播電視法第8條力求電波頻率普遍均衡分配的要求：

廣播電視法第8條規定：「電臺應依電波頻率之分配，力求普遍均衡；其設立數目與地區分配，由主管機關會同交通部定之。」而被告會同交通部所定電臺設立及頻率分配，本即區分為「全區型電臺」、「區域型電臺」及「社區型電臺」，原告僅以「跨區型」電臺的統計即謂資源均為「國家壟斷集中」等語，已有偏頗。況且，即使依原告的統計方式，跨區性公營電臺44個頻率總數中，占比最大者為國立教育電臺為19頻率數、警廣電臺為16個頻率數，其因分屬提供全國教育、治安交通服務，乃現代國家給付行政及民生所需，其跨區性使用頻率，確有必要。至於使用頻率數8個的復興廣播電臺，則仍有「平戰轉換」國安任務（詳前述），亦有保留該頻率的必要。反之，原告原本

擁有音樂網、寶島網、流行網等3個全區調頻網（FM）及新聞網、鄉親網等2個全區調幅網（AM），獲配5個全區網頻率，為全國擁有最多全區網的民營廣播事業，其使用計達27個調幅頻率數，28個調頻頻率數，頻率總數55個，占全國所有公民營跨區性無線廣播電臺使用的總頻率數比例高達34.38%，占全國所有民營跨區性無線廣播電臺使用的總頻率數比例更高達68.75%，且即使收回系爭頻率後，原告仍擁有流行網、新聞網及鄉親網等3個全區網，占所有跨區性電臺頻率使用比例26.57%，其廣播頻率使用數量，仍高居全國之冠，故收回系爭頻率不但沒有違反廣播電視法第8條規定，反而落實該規定的意旨。是以，原告主張被告收回系爭頻率以供建置客、原二臺，使公營電臺占有8成頻率，不符廣播電視法第8條力求電波頻率普遍、均衡分配的要求等語，並不足採。

3.原處分附加系爭附款亦無違反廣播電視法第5條之1的「黨政軍退出媒體條款」：

⑴廣播電視法第5條第1項規定：「政府為特定目的，以政府名義所設立者，為公營廣播、電視事業。由中華民國人民組設之股份有限公司或財團法人所設立者，為民營廣播、電視事業。」第5條之1第1項及第2項分別規定：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播、電視事業。」及「除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立民營廣播、電視事業。」可知，所謂的「黨政軍退出媒體條款」，是指政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資「民營」廣播、電視事業，以及除法律另有規定外，政府或政黨不得捐助成立民營廣播、電視事業

。因此，如有其他法律規定的明文依據，政府或政黨則得捐助成立「民營」廣播、電視事業。

⑵ 99年1月27日公布施行的客家基本法第12條前段規定：「政府應保障客家族群傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道；……」是鑑於當時客語廣播電臺數量，相對於客家族群的社會人口組成比例明顯不足，且均屬於中小功率電臺；另現行客家電視頻道亦屬委託經營性質，均尚不足以發揮傳承及推廣客家語言、文化之功能，為保障客家族群之傳播及媒體近用權，並有效達成客家語言、文化之傳承及發揚，因此明定政府應扶助相關公共媒體經營機構，規劃設立全國性的客家廣播及電視專屬頻道（立法理由參照）。客委會以被告105年12月5日通傳資源字第10500561320號函及附件核配的頻率（前審卷1第177至180頁），所設立的講客廣播電臺（客家臺），就是以上述客家基本法第12條前段規定為法源依據，其屬於廣播電視法第5條第1項前段所稱的「公營廣播事業」，本即無同法第5條之1第1項、第2項「黨政軍退出民營廣播電視事業」條款的適用。又因為依預算法第94條規定，現行廣電頻率的授與，除法律另有規定外，應以公開拍賣或招標的方式為之；另考量廣播電波頻率資源有限，廣播電臺的設立尚涉及土地取得、建置、國家有限資源分配的合理性，以及營運的適法性等問題，而相關的預算來源、組織運作、頻率指配及節目製播等事項，涉及相關法律的制定或修正及現實上可供使用的電波資源限制等設立條件的配合，因此上述客家基本法第12條前段才明定應「依法扶助規劃設立」（立法理由參照），而不是要求另

行取得設立客家廣播專屬頻道的法源依據。為此，依據廣播電視法第10條第8項規定：「廣播、電視事業許可之資格條件與程序、申請書與營運計畫應載明事項之細項、事業之籌設及執照之取得、履行保證金之繳交方式與核退條件及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之」的具體明確授權，而於105年10月24日修正的廣播事業設立許可辦法，亦已增訂第4章之1「公設廣播事業」，其第47條之1規定：「（第1項）由政府機關、行政法人或政府捐助之財團法人，申請經營具公共性或公益性之廣播事業，應有法律依據；其籌設規劃並應經行政院核定或同意，始得為之。（第2項）前項申請人之申請案件，依本章規定，不適用第2章至第4章（按即民營廣播電臺）規定。」並未逾越母法的授權範圍，與授權明確性原則並無違背，被告得據以為依法行政的依據。此由108年1月7日公布施行的「財團法人客家公共傳播基金會設置條例」第4條第3項規定：「本基金會設立時，原屬客家委員會之廣播電臺，其廣播執照及核配頻率應移轉供本基金會使用，不受廣播電視法第4條第2項規定之限制。」可知，立法者亦肯認客委會依上述客家基本法第12條前段及廣播事業設立許可辦法第47條之1以下等規定所設置客家臺的合法性。原告主張上述客家基本法第12條是規定「依法」、「扶助規劃設立」電臺，而不是依「本法」（客家基本法）設立電臺，也不是由政府「自行」設立電臺，而廣播事業設立許可辦法第4章之1違反法律保留原則及授權明確性原則等語，容有誤會，亦不足採。

⑶又94年2月5日公布施行的原住民族基本法第12條規定：

「（第1項）政府應保障原住民族傳播及媒體近用權，成立財團法人原住民族文化事業基金會，規劃辦理原住民族專屬及使用族語之傳播媒介與機構。（第2項）前項基金會之設置及相關事項，另以法律定之。」其立法意旨在於：「一、當前由於臺灣傳播媒體過於商業化，多元性不足，對於原住民報導不僅不足且多偏見和扭曲，為確保原住民之媒體及資訊權，及促進族群間之瞭解，爰規定本條。二、在政府宣誓黨政軍退出媒體的同時，為確保原住民傳播事業之公正獨立，故規定政府應成立基金會組織，辦理原住民傳播文化相關推廣業務。」為此，105年6月8日修正公布的財團法人原住民族文化事業基金會設置條例第4條第1項第1款及第2項規定：「本基金會之業務範圍如下：一、原住民族廣播、電視專屬頻道之規劃、製播、經營及普及服務。……」及「原住民族廣播、電視專屬頻道所需用之電波頻率，由中央目的事業主管機關會同主管機關規劃分配之。」原民會依據財團法人原住民族文化事業基金會設置條例設立的原文會，以被告105年12月5日通傳資源字第10500553650號函及附件核配的頻率（前審卷1第173至176頁）所設立的原民臺，就是以上述原住民族基本法第12條第1項及財團法人原住民族文化事業基金會設置條例第4條第1項第1款及第2項規定為法源依據，其雖屬於廣播電視法第5條第1項後段所稱的「民營廣播事業」，而有同法第5條之1第2項「黨政軍退出民營廣播電視事業」條款的適用。但其既有上述特別法的法源依據，而屬廣播電視法第5條之1第2項所定「法律另有規定」的情形，自亦無原告所稱違反「黨政軍退出媒體條款」之可言。

⑷至於原告另以客、原二臺開播時的媒體報導資料，指摘其開臺初期準備倉促、原民臺則經營不彰等語。然而，新設立的電臺，本須使用頻率製播廣播節目乃至陸續完善其節目品質及內容，而且客、原二臺開播迄今，均有多檔節目入圍108年度廣播金鐘獎，而受有專業肯定（本審卷第249至254頁）。且依原民臺委託專業民調機構於107年12月所出具的調查報告（本審卷第255至310頁），顯示原住民族聽眾面訪整體滿意度為8.24分（滿分10分），聽眾電訪調查結果則為8.15分，聽眾網路問卷調查結果則為8.34分，經加權後，整體量化調查受訪者對於原住民族廣播電臺滿意度為82.49分（滿分100分），另質化調查面項從結果分析來看，聽眾對於原住民族廣播電臺各類節目評價給予高度滿意，原住民族風格的音樂吸引聽眾收聽，也可透過廣播節目讓大眾社會瞭解原住民族文化或歷史，確有發揮其功能。因此，原告主張上情，也不可採。

㈥原處分附加系爭附款的合法性判斷，與比例原則無涉，而且也沒有違反比例原則：

1.原處分附加系爭附款的合法性判斷，與比例原則無涉：

電波頻率原本即為國家所有，系爭頻率既然是因為前新聞局為實施「遏制匪播」政策而核配予原告，由原告執行「遏制匪播」的任務，當「遏制匪播」的政策終止後，原核配系爭頻率予原告的目的已不存在，主管機關本來就可以基於政策上的需要，收回系爭頻率；不但如此，原告於受配系爭頻率時，本來也可以預期未來一旦主管機關終止「遏制匪播」政策，就可能被要求繳回系爭頻率，已如前述。從而，被告基於其「組織法第1條之精神」、「鼓勵整

併後提出申請、引導產業升級」、「打破市場集中現況、重建廣播市場秩序」、「多階段滾動式釋照、活化頻率增加近用」、「頻率普遍均衡分配、創造群聚效應」、「回歸小功率電臺在地性、社區性之特色」及「促進多元文化均衡發展」等政策目標（前審卷2第134至136頁），提出並經行政院原則同意的第11梯第1階釋照規劃案的政策，其目的核屬正當。又被告於受理原告換發廣播執照的本件申請案時，考量「遏制匪播」政策已經終止，原告獲配系爭頻率以執行「遏制匪播」任務的原因已不復存在，為配合上述釋照規劃案的需要，將核配予原告的系爭頻率收回，以便連同其他頻率一併依規劃釋出，故於原處分附加系爭附款，符合處分的目的，且具有正當合理的關聯。而且，原告根本沒有要求被告一定要窮盡所有可能，將所有閒置頻率核配完畢之後，才能收回系爭頻率的請求權或法理上的正當性。因此，被告作成原處分時附加系爭附款，原本就不涉及比例原則的問題。從而，原告主張被告未選擇釋出原規劃釋出的全區網或整合既有空頻等侵害較小手段以供建置客、原二臺使用，反選擇收回原告使用的系爭頻率此等侵害原告權利甚鉅的手段，顯悖於必要性原則，且造成降低人民對政府監督的不利影響，復違反狹義比例原則等語，實不足採。

2.然而，因為發回判決既已指出原告於前審已主張國內尚有許多閒置頻道，足得規劃全區網予兩會設立全國性廣播電臺，無須收回系爭頻率，系爭附款欠缺必要性，違反比例原則，攸關原告本案聲明請求判決「被告應作成無廢止保留權附款之許可換照處分」有無理由的判斷，應予調查審究等語，本院自當受此法律見解的拘束。本院經審酌後，

認為原處分附加系爭附款，並未違反比例原則，理由如下：

⑴前新聞局為進行無線廣播頻譜重整計畫，於93年8月30日報經行政院以93年9月6日函核定同意終止「遏制匪播」政策，且同意將原核配予ICRT的頻率收回，轉型成為多元網，提供客家、原住民、外籍配偶、外勞及官兵眷屬等服務；至於強制原告將兩網使用頻率歸還一節，亦原則同意（前審卷1第72至73頁）。可見，當時行政院的政策核定，除了明示同意終止「遏制匪播」政策外，也同意強制收回系爭頻率，而且並沒有以成立客、原二臺為前提。之後行政院又以96年7月23日函復被告擬依「無線調頻廣播頻譜重整計畫」辦理「第11梯調頻廣播執照開放案」時，明確指示被告應於辦理「第11梯調頻廣播執照開放案」規劃中，「就現有空置調頻中、小功率，併同中廣音樂網及寶島網回收頻率，研議開放原則與規劃方案」（發回卷第73頁），仍重申收回系爭頻率的政策決定，而且也沒有以建置客、原二臺為前提。這也可以由被告96年2月16日第145次委員會議中作成「為落實媒體反壟斷政策並配合第11梯次廣播電臺開放，中廣公司過去配合執行遏制匪播政策之音樂網及寶島網所用頻率應予回收」的決議（前審卷1第364至387頁），未設下任何前提條件，足以證明。而且被告也已經以96年3月14日通傳營字第09605025430號函請原告依上述決議辦理（發回卷第251頁）。

⑵被告將收回系爭頻率納入第11梯第1階釋照規劃案內進行辦理，並於規劃過程中，為給予原告因應處理其節目、業務及管理等事務的緩衝期間，於93年9月30日起的

歷次換照處分均附加附款（其中僅99年換照處分所附加的附款，遭99年訴願決定撤銷），使系爭頻率於核配予「他人」前仍從寬供原告繼續使用，亦即系爭頻率核配對象並未特定，祇要系爭頻率核配予他人的行政處分作成，系爭頻率即應繳回。又依被告96年6月26日通傳營字第09605099690號函所附原告96年6月25日承諾辦理事項，原告亦曾承諾於被告將系爭頻率指配予他人後，即無條件繳回系爭頻率，亦無特定系爭頻率的核配對象（前審卷1第141至145頁）。換言之，系爭頻率原本是為「遏制匪播」的特定政策目的而核配予原告，於行政院93年9月6日函核定終止「遏制匪播」政策後，主管機關自得於換發執照處分時附加附款收回系爭頻率，至頻率收回後，主管機關是否另為核配？或如何核配？本應由主管機關配合國家政策規劃及整體頻率分配狀況而為考量，此與現有閒置頻率能否設立客、原二臺，並沒有必然的關係。是以原告主張被告是為了建置客、原二臺的目的而收回系爭頻率，而客、原二臺既得使用其他閒置頻率，收回系爭頻率就違反比例原則等語，是基於錯誤的前提事實基礎所為的推論，已不足採。

⑶原告雖主張國內目前尚未使用的頻率，可輕易整合出約7家的全區廣播網等語。然而，有關廣播頻率的核配，依現行相關法令規定，須經由行政院核定相關規劃，後續始得再依廣播電視法、廣播事業設立許可辦法等相關規定程序，辦理事業設立申請及頻率核配事宜。規劃時須考量電波特性、避免干擾、整體需求環境、資源效率等因素，並不是有廣播閒置頻率即可規劃組成全國性廣播網。而廣播頻率資源可釋出的頻率、區域及張數規劃

，是基於釋照規劃的政策目標、釋照方式等整體研議考量後而定，即使有原告所稱的空頻資源，其分配運用，亦應俟行政院就廣播電臺釋照規劃開放政策確定後，始能釋出提供是項業務使用。又廣播電臺可供開放地點及其使用頻道的評估考量，技術上須符合與既有廣播電臺同鄰頻干擾保護的法令規定，此即為發回判決所指機關功能最適原則下，掌管國家通訊傳播事務的獨立機關，對於「涉及未來發展的預測性或風險評估」事項，本院應採取低密度的審查，亦不得以自己的預測評估，代替被告的預測評估。原告所指「第11梯第1階廣播電臺釋照」規劃修正後未釋出的FM廣播頻率資源，經被告評估後，其中部分頻率（如北部102.5MHz、101.1MHz及107.1MHz、金門106.3MHz、馬祖90.1MHz）與第11梯第1階廣播規劃開放頻率相同；其餘如中部88.3MHz、南部88.5MHz、澎湖88.1MHz、金門91.1MHz等，皆非屬第11梯第1階廣播電臺釋照規劃修正後的空頻範圍；以及如北部107.9MHz、中部104.3MHz、南部90.3MHz等，於現行干擾保護規定則與既有頻率有鄰頻干擾疑慮，該等頻率皆無法使用。綜合而言，原告所組的全區網1、3-6，部分頻率與第11梯第1階釋照規劃案開放頻率相同而無法使用；原告所組的全區網2-7，部分頻率與既有頻率有鄰頻干擾疑慮而無法使用；除上述情形外，其餘可用頻率（皆不屬於第11梯第1階釋照規劃案開放頻率的釋出範圍），僅分布於東部或離島地區，不足以構成1個全區網等語（詳如本審卷第241至243頁）。其原因在於「第11梯第1階廣播電臺釋照」規劃修正後的未釋出FM頻率資源，小功率部分僅有基隆、苗栗、臺中、雲林、嘉義、

屏東、宜蘭、花蓮、臺東、澎湖、金門等地區，中功率部分僅有恆春、宜蘭、花蓮、臺東等地區（詳如本審卷第223頁附表），尚不足以構成涵蓋臺灣本島主要都會區的全區網。而客委會所設置的客家臺部分，共申請建設11個站臺，如以「第11梯第1階廣播電臺釋照」規劃修正後未釋出FM廣播頻率資源，仍無提供涵蓋大臺北、桃園、新竹、臺南及大高雄等地區的頻率。其次，原文會所設置的原民臺部分，共申請建設30個站臺（第1、2期），後續仍有部分小型同頻轉播站待設置，站臺稠密程度更甚於客家臺，如以「第11梯第1階廣播電臺釋照」規劃修正後未釋出調頻（FM）廣播頻率資源，確不足以提供涵蓋原民臺相關地區。上述評估預測，經審查並沒有出於錯誤的事實認定或不完全的資訊，也沒有違反一般公認的價值判斷標準、法定正當程序、不當聯結禁止原則或相關法治國家應遵守的原理原則，本院自當予以尊重。是以，原告主張國內目前尚未使用的頻率，可輕易整合出約7家的全區廣播網，可供設置客、原二臺使用，被告作成原處分附加系爭附款，不是對原告侵害最小的手段，違反比例原則等語，亦不可採。尤其，被告於事前既已給予原告長達約9年的時間進行寶島網及音樂網所涉節目業務調整、人員轉換移撥及對聽眾宣導等事宜，而從寬給予合理時間供其繼續使用及因應，則其於作成原處分時附加系爭附款，更無違反比例原則可言。是以，原告主張被告收回系爭頻率，而未選擇對原告侵害較小的手段，侵害廣電自由，損及媒體監督政府機制，造成原告人才、聽眾等無形資產流失及財務上的嚴重損害，而違反比例原則等語，實不足採。

⑷又經本院通知專家證人即曾參與第11梯釋照前期作業（主要負責規劃第11梯可釋出的頻率）的被告中區監理處副處長陳春木及從事廣播電臺相關設備安裝維護工程的吳學文，於109年3月3日準備程序到場具結作證後，亦可知原告主張現有空頻可輕易組成7個全區網等語，並不實在：

A.證人陳春木證稱：「我國雖不是ITU國際電信聯合會會員，但無線電波有國際性，故參照ITU的無線電規則的第三區頻率分配表及相關規則，規劃我國的無線電頻率分配表及相關規範。ITU把全世界依不同地區劃分為三區，我國被劃為第三區。我國依照ITU的規定分配88-108MHz頻率作為調頻廣播電臺，並依廣播電視法、設置使用管理辦法，規範可以釋出的頻率」、「無線電波頻率規劃要參考既設電臺的服務範圍、干擾保護的相關規定等。受干擾的類型有既設電臺機器發射異常、未經許可擅自使用頻率即所謂地下電臺等。機器發射異常的情況因機器本身有調製能力就造成頻率變寬而干擾到其他電臺」、「設置使用管理辦法第26條有發射功率、發射範圍等規定，所定調頻廣播電臺分為甲、乙、丙類即小、中、大功率電臺。目前甲類電臺在宜花東及外島地區服務半徑是15公里也就是在15公里處以外電場強度不能超過54dBμV/m，西部地區服務半徑10公里；乙類電臺在宜花東及外島地服務半徑是30公里，西部地區服務半徑是20公里；丙類電臺宜花東及外島地區服務半徑是60公里，因宜花東地區比較空曠所以放寬其範圍。被告依據上開距離範圍規劃新設發射站的地點，考量最少的設臺數能

提供最大的服務範圍，通常都會設在一制高點上，避免被遮蔽。此制高點仍須受電臺分類限制，也不能太高以致無法服務到主要區域」、「設置使用管理辦法第26條規定是有關發射功率、服務範圍；第27條第1項第2款是有關調頻廣播電臺干擾保護規定，因此，規範電臺與電臺之間有最小距離的要求，才可避免相互干擾」、「（法官：政府如何提供有效的電臺技術監理？）主要是依照設置使用管理辦法第26、27條規定，另有規定電臺天線設立位置要在其服務範圍內，若設在超出其服務範圍3公里內，須經同意才可以設立」、「　法官問：技術上是否可由中功率或小功率電臺組成全區網（全國性廣播電臺）？Ｖ技術上可行，但目前沒有空頻可供釋出組成全區網」、「（法官：判斷空頻是否會與既設電臺產生干擾，是否一定需間隔0.6MHz？）不是，是依照電臺類型及距離決定，例如既設甲類與新設甲類電臺間同頻須相距55公里，第一鄰頻則相距15公里；既設乙類與新設甲類電臺間同頻須相距60公里，第一鄰頻則相距20公里」、「法官：（提示原告所提附表）各該頻率是否可設電臺或組成一全區網？Ｖ第一鄰頻可以設電臺，但有最小距離的要求……，不行，因這些頻率能設也只能設小功率電臺，若設甲類電臺在西部半徑範圍只有10公里，還沒到臺中就已經100公里了，要分設於北中南中間就有空隙。因為沒有空間，無法設乙類或丙類電臺……只能設小功率的甲類電臺，因受到設置使用管理辦法第27條干擾保護的距離限制……只能設甲類電臺而且要偏南部在屏東地區，因受到陽光電臺、大眾電

臺干擾保護範圍的限制，不能設乙類電臺，因不夠半徑30公里的距離……法規是規定同頻在既設電臺60dBμV/m電場強度內新設電臺不可以超過多少，被告是根據電場強度換算距離，以距離推估可否設站。依設置使用管理辦法第27條第3項規定，共塔仍須受經主管機關評估無干擾之虞的限制……廣播電臺的發射範圍與其屬於甲類、乙類或丙類電臺有關，設置使用管理辦法第26條定有明文，新設乙類電臺服務半徑要20公里；第27條規定既設電臺為乙類電臺，其60dBμV/m電場強度的距離範圍，要用傳播公式計算，若新設電臺是第二鄰頻其80dBμV/m電場強度，也可以換算出距離，使其不與既設電臺重疊。被告是直接用距離評估何處可以開放設立電臺，不是說法規沒有限制就只能以電場強度評估，因新設電臺還沒有完成沒辦法評估其電場強度，就無法評估於既設電臺外可否新設電臺。被告於規劃初期不可能規定一定要共塔，否則就有很高的不確定性。……沒辦法，主要是距離不夠……在北部沒有辦法，連甲類電臺都不行，當初評估101.1頻率時，因ICRT電臺100.7的服務範圍已經到新竹，其60d BμV/m已經到桃園。ICRT電臺及教育電臺101.7都是丙類電臺其等60dBμV/m都已經到桃園，所以不可能在北部使用101.1」、「（法官：不是相隔0.6MHz？）因ICRT電臺及教育電臺是第二鄰頻及第三鄰頻，除非北部的101.1與ICRT電臺共塔，但ICRT電臺與教育電臺不在一起，跟其中之一共塔跟另一邊就無法符合，而且101.1也無法設丙類電臺，因ICRT電臺及教育電臺不在一起，跟其中之一共塔要經協商、

核准。設乙類電臺是有機會，但要設丙類電臺的機會就比較小，因無法符合干擾保護的要求。可以設甲類電臺，但只能涵蓋10公里而已，當初被告的評估是101.1在北部是沒辦法設臺。也就是不考慮共塔的話，ICRT電臺100.7及教育電臺101.7的60dBμV/m服務範圍已經到桃園了，所以101.1就沒有辦法設臺，因為新設的第二鄰頻不可以超過80dBμV/m、第三鄰頻不可以超過100dBμV/m，而新設的發射站都超過80dBμV/m或100dBμV/m」、「附表三的2個規劃是設置甲類、乙類電臺，以『全區網甲』的北北基102.9而言，因跟103.3的關係，經評估連甲類電臺都無法設置，中彰投106.5也是連甲類都無法設置。而『全區網乙』的中彰投104.7要設的話只能在南投設甲類電臺，北北基的103.7連甲類都無法設置。因此這2個規劃都無法組成全區網」等語（本審卷第394至404頁），足證原告所稱現有空頻可輕易組成7個全區網等語，並不可採。

B.又就證人陳春木前述頻率分配及電臺設置必須考量電臺類型及距離決定的證言，證人吳學文雖證稱：「法規如明文定有距離限制當然遵守，若法規沒有距離限制，新設80dBμV/m電臺不要跟既設的60dBμV/m電臺衝突，當然可以設置」、「我認為只要符合80dBμV/m、60dBμV/m，就沒有距離跟功率的限制」等語（本院卷第400、401頁）。就此，證人陳春木則指出：「頻率的釋出不能承擔不確定的風險，若把頻率釋出卻因無法找到共塔，則頻率的釋出就出問題。不考慮共塔的話，依據設置使用管理辦法第27條第2項（按應

為第1項第2款）干擾保護規定，以距離來評估這些頻率是無法釋出的」、「（法官：雖然技術上可以透過80dBμV/m、60dBμV/m不互相干擾的方式新設電臺；但被告在規劃釋出電臺時，因無法附加太多的不確定性，包括預期會用共塔或用電場強度不互相干擾的方式，所以用距離反推規劃如何釋出或釋出哪些頻率？讓業主比較沒有負擔或限制去新設電臺？）是的」、「（法官：所稱用距離反推的計算方式為何？）被告在規劃釋照時會參考『電臺開放評估距離對照表』，計算公式另提出」等語（本審卷第400、401頁），並當場提出書面簡要說明及電臺開放評估距離對照表（本審卷第413、415頁），以及嗣後經由被告提出的計算公式（本審卷第475至478頁）在卷可資佐證。因此，無線廣播電視電臺設置使用管理辦法第27條第1項第2款有關各類廣播電臺干擾保護規定，雖然並未明定最小距離的限制，但是被告於規劃釋出頻率時，為了實踐上述干擾保護規定，使獲配頻率的廣播電臺業者得以順利架設發射站、開臺播音，而不須要考慮尋求與其他業者合作、共塔或花費難以負擔的成本以解決干擾問題等因素，當然可以合理推估發射站間的最小距離等細節性、技術性因素，以供被告內部決策的參考，而且沒有違反法律保留原則的問題。至於廣播頻率釋出後，廣播電臺業者基於各種主、客觀因素（包括遷移），而選擇在小於上述最小距離的地點架設發射站，只要不違反上述干擾保護規定，則非被告所能干涉。因此，原告以「最小距離限制」法無明文，現實上諸多既設廣播電臺發射站位置均不符「最小距

離限制」，只要透過「共塔」或「指向性強度調整」等方式，即可解決，據以指摘證人陳春木上述證言等語，尚不足採。

C.證人吳學文雖證稱：「　法官：技術上是否可由中功率或小功率電臺組成全區網（全國性廣播電臺？）Ｖ技術上可以做到，現行的聯播網也是透過電臺與電臺之間的功率串聯，達到同一節目有全國性電臺的覆蓋範圍」、「（法官：原告所列7全區網（提示本審卷第183頁頻率表）內有屬第一鄰頻頻率，第一鄰頻是否可設電臺？）如果符合設置使用管理辦法第27條第2項規定，基本上第一鄰頻可以設電臺，但如此設置的覆蓋效果比較不好，因死角比較多」、「如果符合設置使用管理辦法第27條第2項規定，上面都是第二鄰頻、第三鄰頻，可以組成一全區網。若可以跟任何1家電臺共塔且經主管機關同意，就不受該項規定的60dBμV/m80dBμV/m電場強度限制，因為是將發射站放在一起或2個發射站相距不超過1公里，發出的電波會趨於一致而不會互相干擾」、「如果都是第二鄰頻且可以共塔的話，就可以不受上述間隔的限制；如果不共塔，就要符合上述間隔、不互相干擾的限制才可以設置」、「必須找到一個發射站位置是它發射出來80dBμV/m，不能與這2個電臺的60dBμV/m重疊，但是75dBμV/m、65dBμV/m、63dBμV/m就可以重疊。據我所知，省都電臺、城市電臺的發射站都在臺中以南的八卦山，在不共塔的情況下，我會選擇在臺中以北的大肚山上或海線設發射站，離該2電臺遠一點，讓各發射站的電場不會重疊」、「用共塔的方式就可

以；如果不是共塔，發射站的選址、涵蓋範圍的規劃，要達到60dBμV/m，80dBμV/m電場強度不要重疊互相干擾」、「這些都是第二鄰頻、第三鄰頻，技術上沒有問題，理由同上」、「技術上可以克服，理由同上。除了共塔以外，因警廣電臺在臺中以北，省都電臺在臺中以南，我會選在臺中中間靠近清水的鐵砧山上設發射站，避開八卦山、大肚山、三義的火炎山，技術上可以做到不會違反法令規定」、「第二鄰頻以上是可以的，理由同上」、「還有選址、選站等成本考量，用大功率電臺串聯或許只需3站，用小功率電臺串聯可能就要5-7站。……設很多小的基地臺來達到收訊無死角，在新竹地區設發射站，但要考量成本較高」等語（本審卷第387至392頁），顯見即便依證人吳學文所稱要以該等頻率組成「全區網」，除技術問題外，尚有諸如必須「共塔」、「發射站選址」、「涵蓋範圍規劃」、「成本考量」等特定的附加條件，始能達到法規上禁止干擾的基本要求，況且以上是證人吳學文以「既有電臺的目前發射站位置」為前提所為的推估構想，而忽略無線廣播電視電臺設置使用管理辦法第26條及第27條禁止電臺干擾的基本規定。被告針對證人吳學文所稱其技術上能做到的說法，認為依其構想，無異於將新設電臺以擠沙丁魚方式進行規劃、分配，不僅必須對各電臺的頻率使用方式、發射站選址等事項設下不確定的限制條件，更無視於已取得頻率的電臺依法於主管機關公告或指定的廣播服務區內，本得依其評估理想位置而設置天線鐵塔，即便日後因各種因素諸如建築老舊、租約到期、民眾抗

爭、甚至發生天災而未能再為使用其現有天線鐵塔，亦能經由申請主管機關許可後於廣播服務區選擇其他適當地點遷移其鐵塔，但若依證人吳學文的構想實施分配，則所有新設電臺即便可克服技術問題而勉強一時塞入，勢必造成其與既有電臺最終形成「全部動彈不得」的結果，將引發我國廣播頻率相互干擾的不確定因素甚至災難。換言之，無線廣播電視電臺設置使用管理辦法所設諸如經主管機關許可的例外條件（例如該辦法第5條、第26條第2項、第27條第2項有關電臺設置得於距離廣播服務區界限外3公里內，或電臺受電波干擾而以調整發射電功率解決，或電臺共塔或發射天線相距1公里以內經主管機關評估無干擾之慮而可例外許可等情形），是為求解決既設電臺遷移困境所設的例外情形，自不宜用於頻率分配的釋照規劃等語，經審查並沒有出於錯誤的事實認定或不完全的資訊，也沒有違反一般公認的價值判斷標準、法定正當程序、不當聯結禁止原則或相關法治國家應遵守的原理原則，本院自當予以尊重。是以，證人吳學文所述可不顧電臺類型及距離的頻率分配構想，以及原告以高雄89.7、90.1、90.5頻率發射站可由「高雄85大樓」共塔作為釋照規劃的舉例，均不足以為有利於原告的認定。

D.又關於前述「第11梯第1階調頻廣播電臺釋照」規劃所涉之「95.3」（及95.1）頻率雖於在政策上採優先保留公共使用方式處理，但該頻率的使用已發生技術上難以克服的問題。此經證人陳春木證稱：「（法官：是否曾參與本審卷第183頁所載95.3全區網頻率使

用之規劃評估？若有，當時評估結果何？）95.3頻率在第9梯釋照案曾經核准設置廣播電臺，但獲配業者因技術問題無法完成設置就閒置了。因調頻廣播電臺是類比式，如果同一個頻率在2個地點設置，其交界的地方會互相干擾聽不清楚，此問題目前技術上仍無法克服」等語（本審卷第395至396頁）；另證人吳學文亦證稱：「2個發射站一定會有重疊干擾區，必須把干擾區控制到最小，做到同頻就要做到頻率同、條件同及聲音同，透過光纖傳輸可以做到頻率同、條件同及聲音同，讓所有發射站的電場強度像丟石頭般同一時間落水，因石頭一樣大、落水角度一樣，產生一樣的波紋，但彼此間還是會有相疊，必需把相疊的地方控制在人口稀少的山區、農業區或溪流上方而且範圍愈小愈好。因要拉光纖，要不然就要透過衛星，在所有的發射站發射就相當於在同1個發射站發射，但費用非常高」、「（法官：現有電臺能否負擔上開費用？）要看人，若把頻率給郭台銘，或許他會不惜代價」、「（法官：目前國內有哪家電臺可以克服上開干擾區控制的困難？）沒有」等語（本審卷第396至397頁），亦與證人陳春木的意見相同。此外，更難以期待政府在資源有限且有其他頻率可供使用的情況下，不惜代價使用該頻率設置客家臺或原民臺，何況這也不是在「同等有效」手段當中對原告最小侵害的手段。足見原告主張該頻率既規劃供公共使用，即無陳春木所述的交界處同頻干擾問題，而可由國家出資建置客、原二臺之用，被告卻選擇收回系爭頻率以供客、原二臺使用，違反比例原則中的最小侵害原則等

語，亦非可採。

E.此外，現行廣播實務上所稱之「聯播網」，僅屬多家電臺業者基於經營或行銷策略而於部分節目或時段上進行合作，尚非各電臺全日均為播送相同節目，且依被告提供的廣播事業聯播網一覽表（本審卷第479至480頁）可知，國內實無任何「聯播網」的廣播涵蓋範圍可達到臺灣本島各地，即便如證人吳學文所舉的「微笑聯播網」（應為「微微笑聯播網」），是由竹塹電臺(新竹)、歡喜之聲電臺(臺中)、嘉義環球調頻電臺（嘉義）、下港之聲放送頭電臺（高雄）、屏東之聲電臺（屏東）、潮州之聲（屏東）、大武山電臺（屏東）、噶瑪蘭電臺（宜蘭）、鳳鳴電臺（高雄）、苗栗正義電臺（苗栗）、太陽電臺（臺中）等電臺合作其部分節目，但仍無法涵蓋大臺北地區、花東地區。證人吳學文證稱：「（問：若不包括外島，有無聯播網是涵蓋本島全部區域？）微笑聯播網，該網目前約由12個中、小功率電臺串聯」等語，即與事實不符。更不用說證人吳學文亦自承「聯播網是在無法取得全區網頻率時，盡量將收聽的人口數、覆蓋範圍極大化」、「有很多聯播網並不包括外島，除了成本考量外，還有是選擇人口多的地方。我認為聯播網沒有辦法做到包括臺澎金馬地區，一來是無法取得那麼多頻率，二來是考量與其達到全國覆蓋還不如達到人口收聽率覆蓋」等語（本審卷第393頁），亦可證由中、小功率電臺串聯而成的「聯播網」，除有成本因素外，主要仍是商業考量（選擇人口多的地方、達到人口收聽率覆蓋），自然無法與可覆蓋全國的「全區網

」相比。原告以現有閒置中、小功率頻率串聯組成「聯播網」為由，據以主張被告收回可組成全區網的系爭頻率，違反比例原則中的必要性原則等語，亦非可採。

⑸原告另援引財團法人國家政策研究基金會分析報告節本（前審卷1第64頁），主張我國「目前依舊有130餘家地下電臺，該130餘家地下電臺占用之頻率，亦為被告應收回並加以審慎規劃之空頻」等語。然而，上述分析報告節本雖無記載作成日期，但依其內文觀之，此顯屬距今10多年前即94年左右的報告。被告並指稱經過前幾年的強力取締下，我國目前早已無非法廣播電臺，目前聽眾於廣播頻道收聽到者均為合法立案廣播電臺，絕無所謂不取締非法廣播電臺的情事等語，就此，原告也無法提出有力反證予以推翻。此外，原告復稱被告任憑經營不善的電臺續存（即不收回），反強令原告繳回優質經營的系爭頻率等語，則未提出任何證據以資佐證，本院自無法據以為有利於原告的認定。

⑹被告於核配系爭頻率予客委會及原文會時，並沒有附加應如何營運的附款，則客委會及原文會於設立客、原二臺後，如何營運或製播節目，本來就有相當的自主空間。而且客、原二臺成立後如何營運或製播節目，更與被告是否收回系爭頻率的判斷無關。因此，原告主張客家臺現以委請中央廣播電臺負責所有節目製作、播送方式營運，實質與○○○區○○○○段」無異，因此，根本沒有將系爭頻率收回核配予客委會及原文會的必要，則被告作成原處分附加系爭附款，已違反比例原則等語，亦不足採。

(七)原處分附加系爭附款，並沒有違反99年訴願決定的拘束力：

依訴願法第95條及第96條規定，訴願的決定確定後，「就其事件」有拘束各關係機關的效力；原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之。就是學理上所謂「實體訴願決定的拘束力」。然而，實體訴願決定的拘束力，是針對提起訴願的「同一事件」（即「就其事件」）而言（另參酌改制前行政法院前45年判字第60號判例意旨），如為不同的事件，由於據以作成行政處分的當事人、事實（含政策）及法規狀態均可能有所變更，自不受針對不同事件所為訴願決定的拘束，也不是訴願法第95條及第96條所規範的對象。被告99年換照處分所附加的類似附款，雖遭行政院以99年訴願決定撤銷（惟依前所述，可知該訴願決定的見解為本院所不採），但是該訴願決定的拘束力，並不及於分屬不同事件的本件申請及原處分。而且行政院又已於103年1月20日原則同意被告所提出的第11梯第1階釋照規劃案中「有關規劃釋出中、小功率及全區網電臺執照」（包括將收回的系爭頻率予以釋出）部分，並經被告通知原告及早準備配合。其間，客委會及原民會亦各自陸續向被告提出3次（含修正版）成立全國性客家廣播電臺及原住民廣播電臺的規劃評估報告（發回卷第74至183頁），並經被告於104年10月20日及105年4月28日向行政院函報客委會及原民會申設全區網廣播電臺規劃案的工作進度（發回卷第184至186頁），規劃案已漸趨成熟。此外，明文保障客家族群及原住民族等傳播及媒體近用權的原住民族基本法、客家基本法及財團法人原住民族文化事業基金會設置條例等法源依據亦陸續完備。足徵99年訴願決定後，迄至原告提起本件申請時，事實及法律狀態均已有所變更。因此，被告基於原告提起本件申

請時的事實及法律狀態，作成附加系爭附款的原處分，並沒有違反99年訴願決定的拘束力。原告主張99年訴願決定已認被告於欠缺公益上具體事證及理由下，獨對原告添加附款欠缺合理正當性，且被告於105年作成原處分時，99年訴願決定指摘的理由迄當時客觀上仍無任何改變，則被告再次作成實質內容相同的附款，即有違反99年訴願決定的違法等語，亦不足採。

㈧綜上所述，原告主張原處分違法的各種理由，都不可採。被告針對原告的申請，作成附加系爭附款的原處分，其認定事實及適用法律，均無違誤，訴願決定予以維持，亦於法相合。原告仍主張上情，先位請求撤銷訴願決定及原處分，並判命被告應就其104年12月30日的換照申請，作成無附款的准予換照處分部分，欠缺權利保護必要，另備位請求確認原處分為違法部分，則無理由，均應予駁回。

六、本件的判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述的必要，併予說明。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　23　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　張國勳

法　官　梁哲瑋

法　官　楊坤樵

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，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴

訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	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。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　23　　日

書記官　賴淑真