

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1253號

) FKT64W1Z1X5L0;@110年3月11日辯

01
02
03
04 原 告 紅樹林有線電視股份有限公司
05 代 表 人 大伴有限公司指定代表人郭朝男（董事長）
06 訴訟代理人 劉懷先律師
07 李佳真律師（兼送達代收人）
08 被 告 國家通訊傳播委員會
09 代 表 人 陳耀祥（主任委員）
10 訴訟代理人 周逸昇
11 邱瀚生
12 李元德律師

13 上列當事人間有線廣播電視法事件，原告不服被告中華民國109
14 年8月28日通傳平臺字第10900084510號函，提起行政訴訟，本院
15 判決如下：

16 主 文

17 原處分關於附款部分撤銷。

18 訴訟費用由被告負擔。

19 事實及理由

20 一、事實概要：原告紅樹林有線電視股份有限公司原領之有線廣
21 播電視系統經營者經營許可執照效期至民國109年8月29日屆
22 滿，乃於同年2月26日向被告國家通訊傳播委員會申請換發
23 許可執照。案經被告109年8月26日第924次委員會議（第八
24 案）審認原告有違反黨政軍條款之情事，決議本案以附附款
25 許可原告換發許可執照，附款內容為：(一)該公司（按：即原
26 告，下同）應自核准換照之日起3年內改正違反有線廣播電
27 視法第10條第1項之黨政軍條款情事。(二)本會依行政程序法

第93條第2項第4款規定，保留本行政處分之廢止權，如該公司未於期限內改正完成，本會得依同法第123條第2款規定，廢止其執照。（下稱系爭附款）等情，並由被告以109年8月28日通傳平臺字第10900084510號函（下稱原處分）通知原告。原告不服，乃提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）系爭附款違反不當連結禁止原則：

1. 被告前以原告有黨政軍間接持股而裁罰原告並命改正之行政處分，迭經訴願決定及本院撤銷確定，足見被告以原處分命原告改正黨政軍持股，核屬違法不當：臺北市政府對於富邦金融控股股份有限公司（下稱富邦金控）有直接投資關係、富邦金控100%持有之富邦綜合證券股份有限公司（下稱富邦證券）及富邦人壽股份有限公司（下稱富邦人壽）對於台灣大哥大股份有限公司（下稱台哥大）有間接投資關係；台哥大復透過100%持有之台灣固網股份有限公司（下稱台灣固網）、台固投資股份有限公司（下稱台固投資）及台固媒體股份有限公司（下稱台固媒體）多層次轉投資原告，經被告認違反有線廣播電視法第19條第4項規定，並有同法第24條第1款情形，而以98年12月22日通傳營字第09841083820號裁處書，裁罰原告新臺幣（下同）10萬元，並命原告自處分書送達之日起，1年內就臺北市政府之間接投資涉及牴觸黨政軍退出廣電媒體規定之部分，以適當方式予以排除。嗣原告提出訴願後，行政院以99年4月29日院臺訴字第09900996621號訴願決定書撤銷該處分。被告復於99年7月1日以通傳營字第09941042651號裁處書再次作出相同裁罰內容之處分，原告不服再次提出訴願，該處分亦遭行政院於99年12月7日訴願決定撤銷。

。嗣被告召開聽證會，以101年1月16日通傳營字第10141000400號裁處書裁罰原告10萬元，並命原告自處分書送達之日起，1年內就臺北市政府之間接投資涉及牴觸黨政軍退出廣電媒體規定之部分，以適當方式予以排除。原告不服，提起行政訴訟，經本院101年度訴字第428號判決撤銷該裁罰處分，並經最高行政法院101年度裁字第2378號裁定駁回被告上訴而告確定。

2.被告於其他有線廣播電視及衛星廣播電視業者換發執照時，亦同樣附加附款，要求該案業者於許可換照日3年內改正違反黨政軍條款情事，均經本院撤銷該案處分。本件原告受有黨政軍之間接投資，係因黨政軍之投資行為所致，且管制性不利處分與裁罰性不利處分本屬不同，被告以之作為審查申請換照時許可處分之附款，顯不符合行政程序法第94條所稱與處分目的具正當合理關聯。又原告係被動受上層股東之投資者之間接投資，其能否排除上開政府機構之投資，純繫於該等投資者之意願，當非己力所能完成，且與給予改正期間之長短無關，系爭附款之履行於原告顯不具期待可能性，且非合理可行，逕以限期改正黨政軍投資作為許可換照處分之附款，難謂合妥。

(二)原處分之附款有裁量濫用，顯有逾越權限及濫用權力情形，且對原告而言非合理可行，無履行之期待可能性，顯無法達成附款之行政目的，應予撤銷：

1.有線廣播電視法第31條第2項、有線廣播電視系統經營者申請換發經營許可執照審查辦法第4條及被告自行訂定審查表之審查項目中，均未包含是否有黨政軍投資，是「黨政軍退出投資媒體」與被告是否准許原告換照此一行政目的無關，顯係被告明知如直接以行政處分裁罰原告或命原

告改善受黨政軍間接持股，實屬違法之行政處分，將被行政法院撤銷，而故意以附款方式規避使用「裁罰性行政處分」，此項裁量權之行使，顯有逾越權限及濫用權力情形。至被告所引有線廣播電視法第12條規定，係「申請經營有線廣播電視服務」，違反同法第10條第1項規定時，被告應駁回申請。然本件原告係向被告申請換照，應適用同法第31條規定，而該條並未將同法第10條列為審查標準，顯見此為立法者有意區別，換照時無庸審查系統經營者是否違反同法第10條，被告自訂之審查表亦未包含是否有黨政軍投資，益見該法第10條實非系統經營者申請換照時，被告應審查之事項，被告卻以此作為原處分之附款，自屬裁量濫用之違法。

2. 又由有線廣播電視法第19條第4項（舊）規定之立法背景，可知該規定係課予「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人」不得直接、間接投資系統經營者之不作為義務，而非系統經營者（即原告）甚明。本件原告為系統經營者，除依法並無防免接受黨政軍投資之義務，且徵諸實際，原告係台哥大公司多層次轉投資之公司，台哥大公司為上市公司，無法選擇或拒絕特定之人或單位於公開市場隨時買、賣該等公司股票，原告係被動成為黨政軍間接投資之對象，對於黨政軍間接投資之情形，事前實難知悉，亦無從防止。而現行法令並未賦予原告任何足以否決或排除黨政軍投資之權利或有效措施。是原告對於黨政軍間接投資持有其股份，並無預見並防止發生之可能性，亦無從拒絕或排除黨政軍間接投資，使黨政軍徹底退出媒體之行政目的無法由原告一己之力即可達成，足見原處分之附款對原告而言非合理可行，無履行之期待可能性。

01 3.被告雖辯稱原告應得藉由企業內部協調等手段，使投資人
02 出售所持有之股份，以達成使原告不受黨政軍間接投資之
03 目的，是原告於事實上仍有履行義務之可能等語。然姑不
04 論台北富邦商業銀行股份有限公司（下稱北富銀）與原告
05 並非同一集團，亦非屬公司法所定關係企業，被告就此已
06 有誤認外，縱為原告之上層股東，依目前法院實務見解均
07 認能否排除投資，純繫於該等投資者之意願，當非原告已
08 力所能完成，被告主張原告得「企業內部協調」及「應有
09 相當程度之彈性可另為持股之安排，以避免原告涉入違反
10 黨政軍條款之境地」，對原告而言均無藉以改正違反黨政
11 軍條款違法情事之期待可能性。倘依被告主張，認為同一
12 集團即有改正違反黨政軍條款之期待可能性，則將同樣有
13 黨政軍違法持股之系統業者，因上層股東之差異而區別能
14 否適用有線廣播電視法第10條，顯屬不合理，蓋因上層股
15 東結構又非系統經營者所能掌控，此差別適用有線廣播電
16 視法第10條之結果，亦與本條黨政軍退出媒體之立法目的
17 有違，顯見被告之主張無可採信。

18 (三)原處分之附款違反明確性原則：行政行為之內容應明確，行
19 政程序法第5條定有明文。是行政處分之內容應具備明確性
20 ，俾相對人得以知悉國家所課予義務或給予權利之內容，進
21 而知所應對進退。系爭附款僅命原告於收到原處分之日起3
22 年內改正違反黨政軍條款情事，卻未具體指明黨政軍持股情
23 形，以及原告應如何改正等節，無從特定原告應改正違反黨
24 政軍條款之範圍，是原處分之附款顯已違背明確性原則。

25 (四)聲明：

26 1.先位聲明：原處分關於附款部分撤銷。

27 2.備位聲明：

01 (1)原處分撤銷。

02 (2)被告應依原告109年2月26日之申請，作成無附款之許可
03 換照之行政處分。

04 三、被告答辯及聲明：

05 (一)原告依有線廣播電視法第10條第1項規定負有防止受黨政軍
06 直接或間接投資之義務，且屬原告得否經營有線廣播電視服
07 務之消極資格，故原告自申請經營時起至經營期間內均應履
08 行該項義務：參諸最高行政法院104年度判字第685號判決及
09 本院108年度訴字第1806號判決意旨，可知原告負有依有線
10 廣播電視法第10條第1項規定所衍生之防止黨政軍投資媒體
11 之義務。又有線廣播電視法第12條第1項第5款規定，為有線
12 廣播電視系統經營者之消極資格之一，意即如有違反同法第
13 10條第1項規定者，被告應駁回申請經營有線廣播電視服務
14 案件。而有線廣播電視法第10條第1項於文義上並未明定僅
15 於申請經營許可時始有適用，復自同法第58條第2項規定對
16 於業已取得經營許可者之裁罰以觀，顯見自申請經營有線廣
17 播電視服務時起，至經營期間內均不得違反該法第10條第1
18 項之消極資格相關規定，非謂於申請經營許可時未違反，於
19 取得經營許可執照後即得恣意違反而不受該項規定之限制。
20 是以有線廣播電視系統經營者屆期申請換照，性質上既為中
21 央主管機關依其過往經營情形及未來營運計畫等，審酌是否
22 准予繼續經營有線廣播電視服務，故被告於原告申請換照時
23 ，自得審查其是否符合有線廣播電視法第10條第1項規定。

24 (二)系爭附款係指明原告應就其違反有線廣播電視法第10條第1
25 項規定之現狀進行改正，核無增加其他義務，原告於其能力
26 範圍內，選擇適當之改正方式以履行其義務。故原告主張系
27 爭附款於客觀上無期待可能性且違反不當連結禁止原則等語

，並不可採：

1.系爭附款僅係指明原告有違反有線廣播電視法第10條第1項所定黨政軍條款之情形，而原告作為有線廣播電視系統經營者，本即負有防止違反黨政軍條款情事發生之義務，故系爭附款僅係要求原告應就其違反有線廣播電視法第10條第1項規定之現狀進行改正，核無增加其他義務。依最高行政法院108年度判字第294號判決意旨，系爭附款之性質應屬「保留行政處分之廢止權」，且未增加原告其他義務，核無違反不當連結禁止原則可言。

2.原告明知其有遭黨政軍間接投資之情事，故原告於系爭附款所示之改正期間內，本於其防止義務，即應於其能力範圍內採取適當之改正措施。然原告未採取任何措施，即主張排除政府機構投資非己力所能完成，故系爭附款違法云云，顯然漠視其所負防止義務。又系爭附款所定改正期間長達3年，於改正期間內，原告仍有可能因組織改組或法令修正而得以選擇不同之改正措施以改正其違反義務之狀態。況系爭附款亦有載明：「如未於期限內改正完成，本會『得』依同法第123條第2款規定，廢止許可並註銷執照。」可知被告對於是否行使廢止權仍有裁量空間，於此裁量空間內，被告亦會審酌原告是否於其能力範圍內已盡可能採取事實上或法律上之改正方式。故原告主張系爭附款於客觀上無期待可能性云云，顯於法有違，並不可採。

3.期待可能性有無取決於事實上或法律上可能，故原告之改正手段亦包含事實上或法律上之手段，參諸水污染防治法第40條第1項規定中「限期改善」，與系爭附款之限期改正相類，皆係要求行為人於一定期間內回復為未違反義務之狀態。而水污染整治之手段實皆為事實上之手段，且行

01 為人所採取之手段取決於行為人之能力及個案事實，故實
02 務上亦僅命行為人限期改善，而無須指名行為人應採取何
03 種具體手段。是回復為未違反義務狀態之手段，並不限於
04 法律上之手段，且亦不以主管機關具體指明改善手段為必
05 要。

06 4.原告受間接投資，實係源於其股東台固媒體由上層股東大
07 富媒體科技股份有限公司（下稱大富媒體）100 %持有其
08 股份，而上層股東大富媒體又由上層股東台哥大100 %持
09 有其股份，台哥大則遭政府機構間接持股。是以，因台哥
10 大為大富媒體100 %持股之唯一股東，而大富媒體又為台
11 固媒體100 %持股之唯一股東，原告應得藉由企業內部協
12 調等手段，使台固媒體或大富媒體或台哥大出售其等所持
13 有之股份，以達成使原告不受黨政軍間接投資之目的。故
14 就本件原告之具體情形而言，原告於事實上仍有履行義務
15 之可能，原告確有履行其依有線廣播電視法第10條第1項
16 規定所負義務之期待可能性。

17 5.又原告股東之一大侖有限公司（下稱大侖公司），其唯二
18 之股東及董事分別為王秀蕙、張瓊文，依北富銀108年度
19 年報所示，均為北富銀資深協理。而原告上層股東之一富
20 邦金控亦為北富銀之股東，大侖公司則以受託方式持有原
21 告70%以上之股份。原告於集團內部既得利用新設公司、
22 由集團內部員工持有股份並擔任董事之方式，受託持有原
23 告百分之70以上之股份，則同一企業集團內，就另外由台
24 固媒體所持有之原告剩餘20%幾之股份，亦應有相當程度
25 之彈性可另為持股之安排，以避免原告涉入違反黨政軍條
26 款之境地。故原告主張其無履行義務之期待可能性云云，
27 亦與事實及常理不符。

01 (三)有線廣播電視法第10條第1項規定確屬被告換照審查之要件
02 ，故原告所稱原處分附加系爭附款，係被告故意以附款方式
03 規避使用裁罰性行政處分，而逾越權限及濫用權力之違法云
04 云，顯屬認知錯誤，要無可採：

05 1.有線廣播電視法第12條第1項第5款規定之立法目的，在於
06 貫徹黨政軍退出媒體，以實現有線廣播電視事業之獨立性
07 與健全性。其規範目的係為管制，而非在對過往違反公法
08 秩序之行為處罰，非屬裁罰性之不利處分，即非屬行政罰
09 ，不以申請人具可歸責性為要件。反觀如有違反同法第10
10 條第1項至第3項規定之行為，係依同法第58條第2項加以
11 處罰，立法目的雖亦在使黨政軍退出媒體，但其規範目的
12 係對過往違反公法秩序之行為處罰，性質上屬裁罰性之不利
13 處分，即屬行政罰，以行為人具可罰性為要件。兩者規範
14 目的、構成要件、法律性質及效果迥不相同。故系爭附
15 款係被告就原告所為之經營許可執照屆期換發申請，為防
16 免黨政軍之介入，以附附款方式所為之許可換照處分，而
17 該附款係要求原告應於一定期限內改正其違反黨政軍條款
18 之狀態，以使原告履行其防免義務，與原告指稱被告故意
19 以附加附款方式，規避使用裁罰性行政處分，顯屬二事，
20 自難憑採

21 2.如前所述，於有線廣播電視系統經營者申請換照時，被告
22 仍應適用有線廣播電視法第10條第1項規定作為換照審查
23 之要件，原告之屆期換照申請，本應以其違反上開規定，
24 由被告逕依該法第12條第1項第5款予以駁回；惟被告如對
25 原已具系統經營者身分之原告屆期換照申請，貿然作成不
26 予換照之處分，恐對當地民眾視聽權益造成重大影響，故
27 例外以附加附款之方式許可其換照，作為原告履行改正義

務之擔保。系爭附款係要求原告應於一定期限內改正其違反黨政軍條款之狀態，本屬其依法應履行之義務，核無增加其他義務，原告自得於其能力範圍內，選擇適當之改正方式，以履行其依法所負義務。原告主張黨政軍條款與被告是否准許原告換照之行政目的無關，故系爭附款有逾越權限及濫用權力之情形云云，自不可採。

(四)有線廣播電視系統經營者依有線廣播電視法第10條第1項及第58條第2項規定負有防止義務，原告應於其能力範圍內，選擇適當之改正方式，以履行其義務，被告亦會基於期待可能性原則，審酌原告是否已盡可能於其能力範圍內採取適當之改正方式。是原告仍有於其能力範圍內履行系爭附款之可能性，原告主張系爭附款無履行之期待可能性云云，顯不可採。

(五)系爭附款並未違反行政程序法第5條所定明確性原則：依原告所提其上層股東富邦金控受臺北市政府投資之「富邦金控間接持股結構圖」、上層股東台哥大受政府機關（構）投資之「紅樹林有線電視股權結構圖」及上層股東鴻海精密工業股份有限公司（鴻海公司）受政府機構投資之「鴻海間接持股結構圖」可知，原告確有受黨政軍間接投資之情形，且為原告所明知，難認原處分有何違反明確性原則之情事。且原告應於其能力範圍內，選擇適當之改正方式，以履行其法定義務，故原告於明知其受黨政軍間接投資之情形下，即得知悉其應改正黨政軍條款之範圍，並於其能力範圍內採取適當之改正方式，故系爭附款並無違反明確性原則可言。

(六)聲明：駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

(一)如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有原告109

01 年2月26日紅109發字第0013號函及所附換照申請文件（原處
02 分卷第1頁至第385頁）、被告109年8月26日第924次委員會
03 議紀錄（原處分卷第390頁至第395頁）、原處分及所附有線
04 廣播電視系統經營者經營許可執照（原處分卷第396頁至第
05 399頁）在卷可稽，此部分之事實，可以認定。

06 (二)換照申請之審查項目亦包含是否違反「黨政軍條款」情事：

07 1.按「經營有線廣播電視服務者，應經中央主管機關許可，
08 並取得經營許可執照，始得營業。」「申請經營有線廣播
09 電視服務之案件有下列情形之一者，中央主管機關應駁回
10 其申請：…。五、違反第十條第一項至第三項規定。」「
11 系統經營者之經營許可執照有效期間為九年。」「（第1
12 項）系統經營者於經營許可執照有效期間屆滿後，其欲繼
13 續經營者，應於期間屆滿前一年起半年內，向中央主管機
14 關申請換發。（第2項）中央主管機關審查系統經營者申
15 請換發經營許可執照時，應審酌下列事項：一、營運計畫執
16 行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形。二、未來之營運計
17 畫。三、財務狀況。四、營運是否符合經營地區民眾利益及需
18 求。五、系統經營者之獎懲紀錄及其他影響營運之事項。」
19 有線廣播電視法第5條、第12條第1項第5款、第21條第1項
20 及第31條第1項、第2項分別定有明文。依上開規定，有線
21 廣播電視服務事業之經營，除採申請許可制，而就許可執
22 照核發設有一定要件外，並透過定期更新審查之方式，在
23 系統經營者於執照期限（9年）屆滿前為換照之申請時，
24 由主管機關（即被告）再行審查維繫系統經營事業正常營
25 運之相關事項，以確保促進有線廣播電視事業之健全發展
26 ，保障公眾視聽之權益，增進公共利益與福祉，維護視聽
27 多元化等立法目的的達成（有線廣播電視法第1條規定參

照)。

2. 次按有線廣播電視法第10條第1項規定：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資系統經營者。」稽其立法意旨，乃在於落實黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，以維護媒體專業自主（即所謂「黨政軍條款」），是不僅於申請有線廣播電視系統經營者經營許可執照時，其客觀上即不得有經政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人直接、間接投資之事實，否則將受主管機關為駁回申請之不利益處分（第12條第1項第5款），且於事業存續中違反上開規範者，亦可能遭主管機關處以「新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其經營許可並註銷其執照。」（第58條第2項），可知有線廣播電視系統經營者負有不受「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人」直接、間接投資之行政法上義務。

3. 觀諸前揭有線廣播電視法第31條第1項、第2項所定換照申請之審核，其審查事項包括營運計畫執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形、未來之營運計畫、財務狀況、營運是否符合經營地區民眾利益及需求、系統經營者之獎懲紀錄及「其他影響營運」之事項；而本於同法第31條第6項授權訂定之有線廣播電視系統經營者申請換發經營許可執照審查辦法（下稱換發執照審查辦法）第2條、第4條（含該條文附件「有線廣播電視系統經營者申請換發經營許可執照審查表」，本院卷第131頁至第135頁）至第14條，亦詳盡規定換發經營許可執照時所應檢具之文件及主管機關審查之項目，是換照之申請，可謂是重新申請許可而取得

01 新的經營許可執照，「黨政軍條款」既為法律明文禁止之
02 事項，自係在主管機關於審查換照申請時所應查核之事項
03 ，而為第31條第2項第5款「其他影響營運之事項」之規定
04 所涵蓋。故原告主張有線廣播電視法第31條第2項、換發
05 執照審查辦法第4條及其審查表之審查項目中，均未包含
06 是否有黨政軍投資，「黨政軍退出投資媒體」與被告是否
07 准許原告換照之行政目的無關等語，自無可採。

08 (三)原處分性質上屬於裁量處分，原則上得為附款：

09 1.按「(第1項)行政機關作成行政處分有裁量權時，得為
10 附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分
11 法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之
12 。(第2項)前項所稱之附款如下：一、期限。二、條件。三、
13 負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加
14 或變更。」為行政程序法第93條所明文。準此，如法律無
15 特別規定者(法律有特別規定者，例如公平交易法第13條
16 第2項、第16條第1項；民用航空法第58條之1第1項等)，
17 於裁量處分之情形，因是否作成處分之重度行為既得由行
18 政機關裁量為之，則添加附款與否之輕度行為，自無不許
19 之理，故原則上得添加附款；於羈束處分之情形，因行政
20 機關依法有作成行政處分之義務，本於依法行政原則，原
21 則上不許其擅自添加附款，僅有在法律有明文規定或為確
22 保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限
23 ，始得容許。

24 2.如前所述，主管機關於審查換照申請時，應就法定審查事
25 項逐一審核，並非一經有線廣播電視系統經營者之申請，
26 被告即負有作成許可處分之義務，此由前引有線廣播電視
27 法第31條第2項及換發執照審查辦法第4條至第14條所定應

審酌事項中，多具有裁量或判斷餘地事項（例如「營運是否符合經營地區民眾利益及需求」、「財務規劃是否足以實現未來營運計畫」【換發執照審查辦法第10條第1款】、「財務結構是否健全」【換發執照審查辦法第10條第2款】等），即可知之，故被告對換照申請是否予以許可之決定，性質上為裁量處分，於作成許可處分時，原則上自得添加附款。

（四）系爭附款違反明確性原則、比例原則，難認合法：

1. 具有附款容許性，不代表行政機關得以任意添加附款，乃行政程序法第94條規定：「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」然該條規定僅在強調附款與行政處分本身之關聯性，非謂附款之添加僅須與行政處分之目的具有正當合理之關聯即為已足，附款之內容與行政處分本身相同，仍須受到明確性原則、比例原則等行政法上一般原理原則之拘束。又按行政處分之作作用，在使抽象之法律規定具體化，其內容自須明確，使相對人得以清楚認識對其為如何之要求，相對人始能正確履行其義務，在相對人不自動履行時，行政機關始得以行政執行之手段強制實現其內容，行政程序法第5條即規定：「行政行為之內容應明確」；又行政處分所要求之事項，必須在法律及事實上皆為可能，否則該行政處分即因之而違法（最高行政法院106年度判字第61號判決意旨，亦同此見解）。

2. 系爭附款以保留原處分之廢止權方式，命原告「應自核准換照之日起3年內改正違反有線廣播電視法第10條第1項之黨政軍條款情事」，如未於期限內改正完成，被告得予廢止已准予換發之許可執照。然查：

(1) 依卷附原告股東名冊（原處分卷第30頁）及富邦金控間接持股結構圖、紅樹林有線電視股權結構圖、鴻海間接持股結構圖、TWM政府機構持股明細（本院卷第229頁至第233頁、第349頁）所示，原告股東為台固媒體（股權29.53%）及大伴公司（股權70.47%）；而台固媒體之上層股東中，台哥大除因其上層股東富邦金控經臺北市政府直接持股13.1086%，而受有臺北市政府間接投資0.6392%（原告因此受有臺北市政府間接投資0.1888%）外，亦直接受有其他政府機構（包括中華郵政股份有限公司、臺灣銀行【股】公司公教保險部、公務人員退休撫卹基金管理委員會、舊制勞工退休基金、新制勞工退休基金、勞工保險基金及國民年金險基金）直接投資6.89%（原告因此受有其他政府機構間接投資2.03%）；又台固媒體另一上層股東鴻海公司經政府機構直接持股6.89%，致受鴻海公司轉投資之台哥大公司，亦因此受有該政府機構間接持股0.0318%（原告因此受有該政府機構間接投資0.0094%）。

(2) 揆諸上述，可知原告係因多層持股關係，而間接受政府機構投資，姑不論政府機構對原告多層次間接持股之股權總計僅有2.2282%（ $0.1888 + 2.03 + 0.0094 = 2.2282$ ），與原告間復無直接、間接控制等類似之監督關係，其對原告之媒體專業自主性是否存在實質影響力，已非無疑；且台哥大、鴻海公司均為股票上市公司，此為公眾周知而為於法院已顯著之事實，該等公司不僅無法選擇或拒絕特定人或單位於公開市場交易其股票，且股市交易狀況瞬息萬變，原告亦難以隨時掌握直接或間接持有原告所有上層股東股權之變化狀況（有線廣播電視法

第10條第1項所稱「間接」投資，其投資層數並無限制
)，而就既有之投資狀態，現行法令亦未賦予原告否決
或排除政府機構或上市公司投資決定之權利或有效措施
，原告對此種間接投資，於事前或事後均難有任何防止
或排除之可能性，被告就此應知之甚稔，猶於系爭附款
要求原告「應自核准換照之日起3年內改正違反有線廣
播電視法第10條第1項之黨政軍條款情事」，卻對於原
告應如何有效防免或排除「黨政軍」之投資，未明確指
明可行之道，俾使原告得以履行其義務，致原告在日後
未能履行其「改正」義務之情況下，面臨可能遭到廢照
之嚴峻後果，系爭附款自難認符合明確性原則。

- (3) 被告雖辯稱限期改正並不以主管機關具體指明改善手段
為必要，原告自應於其能力範圍內，選擇適當之改正方
式以履行其義務，且在3年之改正期間內，原告仍有可
能因組織改組或法令修正而得以改正其違反義務之狀態
；更何況，被告對於是否行使廢止權仍有裁量空間等語
。然行政行為（包括行政處分）是否符合明確性原則，
本應依個案情節予以審視，非可一概而論，本件依系爭
附款所示內「改正違反有線廣播電視法第10條第1項之
黨政軍條款情事」，文義固然明確，惟就其改正之手段
或方式，如前所述，有其事實上或法律上難以防止或排
除可能性，而被告所稱「原告仍有可能因組織改組或法
令修正而得以改正其違反義務之狀態」等語，亦係繫諸
未來不確定情事之成就或發生，方得期待原告履行系爭
附款所定義務，是系爭附款在未能指明其具體可行之改
正方式下，課予原告難以履行之義務，自難認其內容符
合明確性原則。又系爭附款所定義務，於事實上或法律

上既難以履行，則被告以保留原處分廢止權之方式，欲實現法律所要求之應然狀態，已難認有助於立法目的之達成（比例原則下之「適當性」原則）；且果如被告所述事後發生原告得以履行「黨政軍條款」所要求之義務，被告自得在事證明確之情況下，依有線廣播電視法第58條第2項規定，以被告違反第10條第1項規定，予以裁處罰鍰，並令其限期改正；原告於屆期不改正者，被告亦得按次處罰，甚或「廢止其經營許可並註銷其執照」。被告捨此不由，於原告在事實上或法律上難以履行「黨政軍條款」所定義務之情況下，逕於原處分附加系爭附款，難認其已選擇對原告權益損害最少之手段，而不符合比例原則下「必要性」原則之要求，被告所辯其對於是否行使廢止權仍有裁量空間等語，並不足以卸除系爭附款違法之疑慮。

- (4) 被告又稱原告應得藉由企業內部協調或持股安排等手段，使其上層股東出售其等所持有之股份，以達成使原告不受黨政軍間接投資之目的等語。惟受「黨政軍條款」規範並受上層股東投資者均為原告，上層股東是否出脫對於原告之持股，不僅涉及其商業經營上之考量，並屬各該上層股東營業自由之範疇，本無僅因上層股東受有政府機構之投資（尤其是上市公司），而要求原告協調上層股東出售持股之理，遑論是否出脫持股乃繫於上層股東之善意或意願，尤以依系爭附款所定，原告如於期限內無法履行改正義務，將面臨廢照之風險，即使被告對於是否廢止原處分有其裁量權，然雙方亦可能對於原告是否已盡力協調、是否有履行義務可能性等各執一詞，是被告上開所述，仍無解於系爭附款未合於明確性、

比例原則之要求，自無可採。

(五)綜上所述，系爭附款不符合明確性、比例原則等要求，難認合法。又單獨針對行政處分之附款提起撤銷訴訟之容許性問題，學理上固然素有爭議，其主要理由在於如果主要處分（按：於本件中即指原處分）係裁量處分時，單獨訴請撤銷附款並獲勝訴判決，可能削弱行政機關之裁量權，使行政機關被迫接受原來如無該附款即不欲作成行政處分之結果。然行政機關本於職權撤銷或廢止原行政處分，並不受附款遭法院撤銷而受影響（至於撤銷或廢止原行政處分之舉是否合法，乃係另一問題），如行政機關認無附款即違反其原本作成原行政處分之意願時，仍得依職權撤銷或廢止該「剩餘」之行政處分；尤於本件原處分乃許可原告換照之處分，如認撤銷系爭附款時，亦應一併撤銷准予換照之處分，恐將對民眾視聽權益造成重大影響，而此亦為被告未否准原告換照申請，而係採添加附款之方式作成許可換照處分之理由（本院卷第260頁），是原告先位聲明訴請原處分關於附款部分撤銷，為有理由，應予准許。至原告備位聲明部分，因先位聲明為有理由，即毋庸再予審酌。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

五、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 110 年 4 月 8 日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法官 蕭 忠 仁

法官 黃 翊 哲

法官 李 明 益

- 01 一、上為正本係照原本作成。
- 02 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
03 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
04 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。
- 05 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
06 訟法第241條之1第1項前段）
- 07 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
08 條第1項但書、第2項）

09 得不委任律師為訴訟 10 代理人之情形	所 需 要 件
11 12 13 (一)符合右列情形之一 14 者，得不委任律師 15 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。
16 17 18 19 20 21 (二)非律師具有右列情 22 形之一，經最高行 23 政法院認為適當者 24 ，亦得為上訴審訴 25 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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

中 華 民 國 110 年 4 月 8 日
書記官 劉 聿 菲