

裁判字號：最高行政法院 110 年度上字第 461 號 行政判決

裁判日期：民國 111 年 10 月 13 日

案由摘要：有線廣播電視法

最高行政法院判決

110 年度上字第 461 號

上訴人 國家通訊傳播委員會

代表人 陳耀祥

訴訟代理人 周逸昇

林庭萱

魏啓翔 律師

被上訴人 紅樹林有線電視股份有限公司

代表人 大侖有限公司指定代表人郭朝男

上列當事人間有線廣播電視法事件，上訴人對於中華民國 110 年 4 月 8 日臺北高等行政法院 109 年度訴字第 1253 號判決，提起上訴，本院判決如下：

#### 主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

#### 理 由

##### 一、本件事實經過：

被上訴人原領之有線廣播電視系統經營者經營許可執照效期至民國 109 年 8 月 29 日屆滿，乃於同年 2 月 26 日向上訴人申請換發許可執照。案經上訴人 109 年 8 月 26 日第 924 次委員會議（第八案）審認被上訴人有違反黨政軍條款之情事，決議本案以附附款許可被上訴人換發許可執照，附款內容為：「貴公司應自核准換照之日起 3 年內改正違反黨政軍條款情事；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。」（下稱系爭附款），並由上訴人以 109 年 8 月 28 日通傳平臺字第 10900084510 號函（下稱原處分）通知被上訴人。被上訴人不服，提起行政訴訟，並聲明：1. 先位聲明：原處分關於附款部分撤銷。2. 備位聲明：(1) 原處分撤銷。(2) 上訴人應依被上訴人 109 年 2 月 26 日之申請作成無附款之許可換照之行政處分。經臺北高等

行政法院（下稱原審）以 109 年度訴字第 1253 號判決（下稱原判決）將原處分關於附款部分撤銷，上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

（一）按有線廣播電視法第 10 條第 1 項規定，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，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。

（二）按被上訴人股東名冊及富邦金融控股股份有限公司（下稱富邦金控）間接持股結構圖、紅樹林有線電視股權結構圖、股東鴻海精密工業股份有限公司（下稱鴻海公司）間接持股結構圖、TWM 政府機構持股明細所示，被上訴人股東為台固媒體股份有限公司（下稱台固媒體）及大侂有限公司（下稱大侂公司）；而台固媒體之上層股東中，台灣大哥大股份有限公司（下稱台哥大）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%（被上訴人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直接投資 6.89%（被上訴人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，亦因此受有該政府機構間接持股 0.0318%（被上訴人因此受有該政府機構間接投資 0.0094%）。

（三）被上訴人係因多層持股關係，而間接受政府機構投資，姑不論政府機構對被上訴人多層次間接持股之股權總計僅有 2.2282%，其對被上訴人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，被上訴人亦難以隨時掌握所有上層股東股權之變化狀況，而現行法令亦未賦予被上訴人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。系爭附款對於被上訴人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，自難

認符合明確性原則。

- (四)系爭附款所定義務，於事實上或法律上既難以履行，則上訴人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；且上訴人自得依有線廣播電視法第 58 條第 2 項規定予以裁處罰鍰，並令其限期改正；被上訴人於屆期不改正者，上訴人亦得按次處罰，甚或「廢止其經營許可並註銷其執照」。上訴人捨此不由，逕於原處分附加系爭附款，難認其已選擇對被上訴人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。
- (五)上訴人又稱被上訴人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，以達成使被上訴人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被上訴人，本無僅因上層股東受有政府機構之投資，而要求被上訴人協調上層股東出售持股之理。是上訴人上開所述，自無可採。
- (六)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。又本件原處分乃許可被上訴人換照之處分，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，而此亦為上訴人未否准被上訴人換照申請，而係採添加附款之方式作成許可換照處分之理由，是被上訴人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。至被上訴人備位聲明部分，因先位聲明為有理由，即毋庸再予審酌。

四、本院查：

- (一)本件被上訴人原領有線廣播電視系統經營者經營許可執照效期至 109 年 8 月 29 日屆滿，乃於同年 2 月 26 日向上訴人申請換發許可執照，因被上訴人係臺北市政府及政府機構間接投資之對象，上訴人經審查後，以被上訴人有政府及政府機構間接投資之情事，經上訴人 109 年 8 月 26 日第 924 次委員會議決議，以原處分予以附系爭附款許可換照，系爭附款內容為：「貴公司應自核准換照之日起 3 年內改正違反黨政軍條款情事；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，如未於期限內改正完成，本會得依同法第 12

3 條第 2 款規定，廢止許可並註銷執照。」為原判決依法確定之事實，核與卷內證據資料相符，並為兩造所不爭，為本院判決之基礎。

- (二) 有線廣播電視法第 1 條規定：「為促進有線廣播電視事業之健全發展，保障公眾視聽之權益，增進公共利益與福祉，維護視聽多元化，特制定本法。」第 11 條規定：「(第 1 項)申請經營有線廣播電視服務者，應填具申請書連同營運計畫，向中央主管機關申請籌設許可。」第 12 條第 1 項規定：「申請經營有線廣播電視服務之案件有下列情形之一者，中央主管機關應駁回其申請：一、違反第 6 條第 3 項規定。二、違反第 7 條第 1 項規定。三、違反第 8 條第 1 項或第 2 項規定。四、違反第 9 條第 1 項至第 4 項、第 6 項或第 7 項規定。五、違反第 10 條第 1 項至第 3 項規定。六、違反第 15 條第 1 項規定。七、申請人因違反本法規定經撤銷、廢止籌設或經營許可未逾 2 年。八、申請人之董事、監察人、經理人或申請人為設立中公司，其發起人有公司法第 30 條各款情事之一。」第 20 條第 3 項規定：「系統經查驗合格後，籌設人始得向中央主管機關申請核發經營許可執照。」第 21 條第 1 項規定：「系統經營者之經營許可執照有效期間為 9 年。」是可知，有線廣播電視法對於有線電視系統經營者之市場進入，係採許可之高度管制架構，中央主管機關所核發之有線電視系統營運許可，性質上屬「附終期之授益行政處分」，有效期間為 9 年。
- (三) 有線廣播電視法第 31 條規定：「(第 1 項)系統經營者於經營許可執照有效期間屆滿後，其欲繼續經營者，應於期間屆滿前 1 年起半年內，向中央主管機關申請換發。(第 2 項)中央主管機關審查系統經營者申請換發經營許可執照時，應審酌下列事項：一、營運計畫執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形。二、未來之營運計畫。三、財務狀況。四、營運是否符合經營地區民眾利益及需求。五、系統經營者之獎懲紀錄及其他影響營運之事項。……(第 6 項)第 2 項之審查項目及審查基準之辦法，由中央主管機關定之。……」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(下稱換照審查辦法)，第 2 條規定：「(第 1 項)有線廣播電視系統經營者(以下簡

稱系統經營者)依本法第 31 條第 1 項申請換發經營許可執照，應依下列審查項目檢具相關文件及說明連同營運計畫，向中央主管機關申請。(第 2 項)前項文件應載明下列事項：一、基本資料。二、股權結構。三、組織及員額編制。四、訂戶服務。五、經營規劃。六、頻道與節目規劃。七、廣告企劃。八、收費標準及計算方式。九、財務狀況及預測。十、工程技術及數位化發展計畫。十一、獎懲紀錄。十二、前次營運計畫評鑑結果及評鑑後之改正情形。(第 3 項)第 1 項與申請換發經營許可執照審查項目有關之文件，包括下列文件：一、有線廣播電視系統經營者申請換發經營許可執照相關說明及圖表資料。二、公司變更登記表影本。三、董事、監察人、經理人名冊及股東名冊。四、截至提出申請日止之前 1 年或上半年最新財務報告。」第 13 條規定：「依第 4 條規定審查獎懲紀錄及其他影響營運之事項，應審酌下列事項：一、獎勵事項是否對有線廣播電視產業有具體優良事蹟。二、懲處事項是否確實改正。三、是否有其他影響營運之事項。」是可知，有線電視系統經營者於營運許可期限屆滿仍欲經營時，應於法定期限內向中央主管機關申請換發另一性質上屬「附終期之授益行政處分」，有效期間同為 9 年，然與前引之有線廣播電視法第 11 條及第 12 條關於發照之規定相較，有線廣播電視法明文區分發照與換照兩種不同管制措施。不同於擬初次或重新進入市場之申請人，已取得營運許可之現行系統經營者至少在申請時，業經中央主管機關審查認定滿足有線廣播電視法所規定之積極與消極主、客觀資格要件，則在營運許可屆滿前之換照程序中，對於已具現行業者之申請人，則採行密度較低之管制架構。因為一方面，中央主管機關對申請人之過往經營績效以及營運狀況已有相當程度之掌握與瞭解，法定之管制目的是否在換照後能繼續實現或獲得維繫，管制機關已有較為充分之資料可供評估；另一方面，從系統經營者權益保障角度以觀，其在許可有效期間業已依營運計畫者之進度而有一定程度之經營績效，此等已設立且從事之營業利益與市場地位，在財產權保障上不應受到漠視。易言之，有線電視系統業者對其已設立且運作之有線電

視系統營業，應受到存續保障，自上開有線廣播電視法關於換照之規定及換照審查辦法之規定觀之，有線廣播電視法關於換照之要件及其程序既另為規範，則自不應適用關於發照之規定；又中央主管機關准許換照與否有其裁量權限，惟應依法審酌各法定事項為合義務性之裁量。

(四) 行政程序法第 93 條規定：「(第 1 項) 行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確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，始得為之。(第 2 項) 前項所稱之附款如下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」第 123 條第 2 款及第 3 款規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。……」是可知，行政程序法第 93 條基於法治國家法律安定及信賴保護原則之要求，合法之授益處分，原則上不能廢止，除非具有該條第 1 項所列之各款情事，此即附款之容許性，在裁量處分容許處分機關添加附款。換言之，處分機關作成行政處分之裁量權限，本身即含有為附款之權限，行政程序法第 93 條第 1 項即是其法律依據。系爭換照處分既屬裁量處分，則上訴人作成裁量處分之同時為附款，並不違反法律保留原則，先予指明。又裁量處分之附款裁量是指在欠缺同意事由或為綢繆未來變化而認為有必要時，行政機關決定是否附加附款作成授益處分，以及決定採取何種附款，前者乃決定裁量，後者乃選擇裁量。又所謂保留行政處分之廢止權(行政程序法第 93 條第 2 項第 4 款)，係指行政機關作成行政處分時，附加保留於將來發生廢止事由時，得廢止該行政處分之權限，如該廢止保留之附款合法，且有合理之廢止理由，行政機關得基於該廢止保留，以裁量決定廢止原授益處分(行政程序法第 123 條第 2 款)；廢止保留是一種特殊之解除條件，使行政處分效力之消滅，繫於行政機關未來是否行使所保留之廢止權；廢止保留權之作用，不在於便利廢止之作成，而在於排除廢止時對處分相對人之財產損失之

補償(行政程序法第126條第1項規定參照)。再所謂負擔(行政程序法第93條第2項第3款)，係指附加於授益處分之特定作為、不作為或忍受義務內容而言，亦即行政機關於作成授益處分之同時，另課予處分相對人法律所未明文的一定之作為、不作為或忍受等義務，受益人如未履行該負擔，行政機關得強制其履行，如仍不履行，行政機關得廢止該授益處分(行政程序法第123條第3款)，並得溯及既往失其效力(行政程序法第125條但書)。附負擔之授益處分受益人不履行負擔，或附保留廢止權之授益處分發生廢止事由時，原處分均得廢止原授益處分，且均不生信賴補償之問題，但因受益人不履行負擔之廢止效力得溯及既往，保留廢止權之廢止效力則否，又受益人不履行負擔者，得對之依法實施強制執行，故課予受益人某種行為義務之附款，判斷其究屬負擔或廢止權保留時，宜限於該行為義務得依法強制執行，始有可能是負擔，而如行政機關業已表明係廢止權保留，承擔其不利時，自無解釋為負擔之餘地。

- (五)有線廣播電視法於92年12月24日修正公布第19條第4項及第5項：「(第4項)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。(第5項)本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前項所定情形者，應自本法修正施行之日起2年內改正。」嗣於105年1月6日修正公布全文77條，將上開規定移列為現行法第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。本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前項所定情形者，應自本法修正施行之日起2年內改正。」此一要求政府或政黨不得直接、間接投資系統經營者之規定，即為一般所謂的黨政軍條款，而其立法理由僅謂照黨團協商條文通過。自上開修正前有線廣播電視法第19條第4項、第5項或現行之第10條第1項前段、後段觀察，可知立法者課予黨政不得投資系統經營者之不作為義務，黨政如有不符該條款之情事，立法者復課予黨政應自修正施行之日起2年內「改正」之作為義務，但是對於系統經營者是否負有

不被黨政投資之不作為義務，從而推導出如一旦被黨政投資，系統經營者即負有「改正」之作為義務，欠缺明確的規定。惟承前述，本件換照處分性質上屬裁量處分，系爭附款前段記載被上訴人「自核准換照之日起3年內改正違反黨政軍條款情事」，應非屬法律狀況或法律規定之指示，更不是法定廢止權事由，而是上訴人於作成系爭換照之授益處分，同時明白告知處分相對人即系統經營者「自核准換照之日起3年內改正違反黨政軍條款情事」，以之作為保留將來行使廢止權之事由。而按附款原本即是行政機關所為公法上意思表示，原則上應以相對人所得理解之行政機關意志為判斷標準，將系爭附款前段之記載，結合系爭附款後段關於廢止權保留之記載予以整體觀察，上訴人主張系爭附款性質屬廢止權保留，既已符合非法定之廢止權保留案型關於廢止權要求明確化，即符合明白告知相對人且相對人亦有可預見性之要件，則上訴人主張系爭附款性質屬廢止權保留，於法尚無不合。

(六) 行政程序法第94條：「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。」是以行政處分之附款必須具合目的性，且不得有不正當之聯結。因行政處分是否添加附款，係行政機關裁量權之行使，此項裁量權之行使，不得有逾越權限及濫用權力情形（行政訴訟法第201條參照），應受一般法律原則（例如比例原則）之拘束。所謂「目的」，係指行政處分所依據之法規目的，而所謂「違背」，指阻礙或妨害目的之實現，是所謂「違背行政處分之目的」，即指全部或一部地破壞目的之實現或造成其重大困難。如(三)所述，自有線廣播電視法關於換照的規定及換照審查辦法的規定觀之，有線電視系統業者對其已設立且運作之有線電視系統營業，受到一定程度之存續保障，是以系爭許可換照之行政處分，其目的在對已具現行系統經營者身分之申請人，依於許可期間所掌握與瞭解之該業者過往的經營績效及營運狀況，評估法定之管制目的如能在換照後得以繼續實現或獲得維繫，則給予每次9年之經營許可有效期間，此同時保障了該業者之財產權。是以，主管機關在處理換

發執照之申請案件，裁量決定附加附款，以及選擇裁量附加某種附款時，應確認該附款之內容必須有履行可能性，此所指之可能性，非指民法上之客觀可能，而是指期待可能性。本件被上訴人股東為台固媒體（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%（被上訴人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、臺灣銀行股份有限公司公教保險部、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%（被上訴人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%（被上訴人因此受有該政府機構間接投資 0.0094%）等情，為原判決依法確定之事實，核與卷內證據資料相符。則原判決認被上訴人係因多層持股關係，而間接受政府及政府機構投資，二者間並無直接、間接控制等類似之監督關係，其對被上訴人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，被上訴人亦難以隨時掌握直接或間接持有被上訴人所有上層股東股權之變化狀況，而就既有之投資狀態，現行法令亦未賦予被上訴人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，被上訴人對此種間接投資，於事前或事後均難有任何防止或排除之可能性，核屬有據。承前所述，有線廣播電視法第 21 條第 1 項規定系統經營者之經營許可執照有效期間為 9 年，於初次核發或換發並無不同之規定，是系統經營者所獲換發之經營許可執照亦係附 9 年終期之授益行政處分，系爭廢止權保留之附款以「應自核准換照之日起 3 年內改正違反黨政軍條款情事」為廢止事由，而該事由之實現對於被上訴人而言無期待可能

性，則系爭換照處分已與附 3 年期限相去不遠，無異以系爭附款駁回被上訴人申請換發附 9 年終期之經營許可執照之申請，依前開之說明，系爭附款難謂與換照行政處分之目的並無違背，從而不合於行政程序法第 94 條之合法性要求。原判決一方面肯認系爭附款所示內容「貴公司應自核准換照之日起 3 年內改正違反黨政軍條款情事」「文義固然明確」，一方面復論以被上訴人對本件間接投資之狀態，於事前或事後均難有任何防止或排除之可能性，則原處分之瑕疵應在於前述欠缺期待可能性，原判決認系爭附款難認符合明確性原則，容有未洽。

(七) 至於對行政處分附款的法律救濟，在羈束處分時，固得以撤銷訴訟請求撤銷違法之附款；惟對於裁量處分，於行政機關如知附款違法將為其他決定者，人民應提起課予義務訴訟，請求判決行政機關應作成無附款之相同處分或依法院之法律見解為新決定，不得以撤銷訴訟單獨請求撤銷附款，否則，無異剝奪行政機關之裁量權，強制其作成原來如無該附款即不須作成，或不欲作成之行政處分。原判決論以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；又原處分係許可被上訴人換照之處分，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等語，固非無見，惟查系爭附款性質上屬廢止權保留，原處分與系爭附款具有不可分關係，已如前述，原判決未考慮其所稱之上訴人仍得依職權撤銷或廢止行政處分，另涉及行政程序法第 117 條以下規定之適用，則原判決將二者切割處理，依上開之說明，無異剝奪行政機關之裁量權，原判決就此部分於法尚有未合。

(八) 至上訴意旨主張依有線廣播電視法第 10 條第 1 項規定之立法意旨，係在於使黨政軍勢力徹底退出媒體，以維護新聞自由與民主發展，不以任何形式介入媒體經營，而其條文文義上所規定之不作為義務之對象雖為「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」，但非謂系統經營者即無杜絕黨政軍投資媒體之義務，且依同法第 58 條第 2 項規定：「系統經營者違反第 10 條第 1 項至第 3 項規定，處新臺幣 20 萬元以上 200 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。」可知，系統經營者亦負有改正之義務。惟按有線廣播電視法第 10 條第 1 項之立法意旨良善，且有其歷史之背景，該條文之存廢或如何修正近年來爭論不休，惟此並非本件爭執之所在，有問題者在於系爭附款所列之廢止事由為要求被上訴人「自核准換照之日起 3 年內改正違反黨政軍條款情事」無期待可能性。至於有線廣播電視法第 58 條第 2 項之規定，關於其明確性及期待可能性素有爭議，因非本件應適用之法律，不宜旁論，惟上訴人所為「有處罰所以有義務」之主張，倒果為因，自不足採，附此指明。

(九) 綜上所述，原判決認被上訴人得採取之訴訟類型為撤銷訴訟，尚有違誤，上訴意旨雖未指摘及此，惟本院調查高等行政法院原判決是否違背法令，不受上訴理由之拘束(行政訴訟法第 251 條第 2 項參照)，應認上訴為有理由，爰將原判決廢棄，由原審詳為調查審理後，另為適法之判決。

五、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 10 月 13 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 陳 國 成

法官 簡 慧 娟

法官 蔡 紹 良

法官 蔡 如 琪

法官 王 碧 芳

以上正本證明與原本無異

中 華 民 國 111 年 10 月 13 日

書記官 葉 倩 如

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編(111年1月至12月)第340-351頁