

裁判字號：最高行政法院 105 年度判字第 313 號 行政判決

裁判日期：民國 105 年 06 月 16 日

案由摘要：衛星廣播電視法事件

最高行政法院判決

105 年度判字第 313 號

105 年 6 月 16 日

上 訴 人

即原審原告中天電視股份有限公司

代 表 人 馬詠睿

訴訟代理人 李念祖 律師

朱百強 律師

劉昌坪 律師

上 訴 人

即原審被告 國家通訊傳播委員會

代 表 人 石世豪

訴訟代理人 魏啟翔 律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，上訴人對於中華民國 104 年 12 月 29 日臺北高等行政法院 104 年度訴更三字第 42 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於撤銷原處分附款 3 及附款 4 「各頻道應各自設置獨立節目編審人員」部分暨訴訟費用之裁判均廢棄。

廢棄部分上訴人中天電視股份有限公司在第一審之訴駁回。

上訴人國家通訊傳播委員會其餘之上訴駁回。

上訴人中天電視股份有限公司之上訴駁回。

歷審訴訟費用由上訴人國家通訊傳播委員會負擔八分之三，餘由上訴人中天電視股份有限公司負擔。

理 由

一、上訴人中天電視股份有限公司（下稱中天電視）取得上訴人國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）所核發中天綜合臺、中天新聞臺及中天娛樂臺 3 頻道之衛星廣播電視事業執照，事業類別均為衛星廣播電視節目供應者，執照有效期限分別為民國 97 年 12 月 12 日至 103 年 12 月 11 日（中天

綜合臺、中天新聞臺)及 94 年 8 月 3 日至 100 年 8 月 2 日(中天娛樂臺)。上訴人中天電視之法人股東榮麗投資股份有限公司(下稱榮麗公司)於 97 年 12 月 19 日指派代表人饒聖雄、吳根成、何國華、黃寶慧等 4 人接替原董事鄭家鐘、余士弘、李念祖、趙健，暨指派代表人林暉維接替原監察人章晶，其中饒聖雄並經其董事會決議推選為董事長，上訴人中天電視遂於 97 年 12 月 26 日向上訴人通傳會申請董事長、董事及監察人之變更。上訴人通傳會依行政程序法第 58 條及第 107 條規定，分別於 98 年 5 月 4 日及 8 日舉行預備聽證及聽證，邀集相關當事人、利害關係人、學者專家鑑定人及相關政府機關代表等出席及陳述意見，並經上訴人通傳會 98 年 5 月 27 日第 301 次委員會議及 98 年 6 月 3 日第 302 次委員會議決議，以 98 年 6 月 29 日通傳營字第 09841041930 號函(下稱原處分)許可上訴人中天電視所申請董事長、董事及監察人之變更，及換發衛星廣播電視事業執照，並於原處分中附加下列附款：「1. 上訴人中天電視法人股東榮麗公司指派於上訴人中天電視之法人董事、監察人代表，其兼任中國電視事業股份有限公司(下稱中視)之董事、監察人者，應於 3 個月內變更之，不得兼任。2. 上訴人中天電視部門經理以上之人員，不得兼任中視之職務；其廣告、業務部門與節目部門均須獨立，並不得與中視有節目聯合招攬情事。3. 上訴人中天電視應在 3 個月內成立倫理委員會，且每 3 個月定期在網站公布委員會對節目內容自律之報告。4. 上訴人中天電視(新聞臺、娛樂臺、綜合臺)各頻道應各自設置獨立節目編審人員，並於 3 個月內提出內部流程管控機制之改善計畫。」且於原處分明載上訴人中天電視如未履行上開附款，上訴人通傳會得依職權廢止原處分。上訴人中天電視不服，提起行政訴訟，經原審法院以 98 年度訴字第 1715 號判決撤銷原處分所附附款之規制性決定，上訴人通傳會不服，提起上訴，經本院以 100 年度判字第 1347 號判決廢棄，發回原審法院更為審理。嗣經原審法院以 100 年度訴更一字第 159 號判決駁回上訴人中天電視之訴，上訴人中天電視

不服，提起上訴，經本院以 102 年度判字第 30 號判決廢棄，發回原審法院更為審理。復經原審法院以 102 年度訴更二字第 19 號判決駁回上訴人中天電視之訴，上訴人中天電視不服，提起上訴，經本院以 104 年度判字第 146 號判決廢棄，發回原審法院更為審理。再經原審法院以 104 年度訴更三字第 42 號判決（下稱原判決）原處分關於附款 2、3、4 部分撤銷並駁回上訴人中天電視其餘之訴。兩造均不服，遂分別提起上訴。

二、上訴人中天電視於原審起訴主張：（一）上訴人通傳會所稱媒體集中化現象，早於 94 年即已存在，上訴人中天電視 97 年 12 月申請董監事變更登記前，上訴人通傳會未曾認定此種申請有媒體集中化之疑慮，進而附加相同或類似之系爭附款，顯見系爭附款係因人設事，違反平等原則及不當聯結禁止原則。（二）通訊傳播基本法第 16 條第 2 項之規定，僅是賦予上訴人通傳會得以通訊傳播基本法下之原則解釋「既有法規條文」，並適用該解釋下之既有具體規定，絕非允許上訴人通傳會另外創設既有法令外之誡命規範而限制人民權利，甚且上訴人通傳會作成系爭附款時，業已超過該法第 16 條所明定之 2 年期間。另廣播電視壟斷防制與多元維護法（下稱反壟斷法）業已無疾而終，上訴人通傳會不得以未推動立法之草案內容作為限制人民自由權利之依據，系爭附款並無法律依據，已違反法律保留原則。（三）媒體所有權集中化不必然導致多元化之減損，如上訴人通傳會認為兩者有必然關係，自應提出實證以實其說。（四）上訴人通傳會稱其係依聽證程序所呈現之資料與鑑定意見，認定上訴人中天電視之董監事變更將減損媒體多元性而作出原處分系爭附款，惟國內研究與學者已明確指出，上訴人通傳會所進行之聽證程序有諸多瑕疵。又上訴人通傳會另舉鑑定意見對於蔡衍明個人之質疑及批評，主張本件有言論集中化之現象，惟依鑑定人黃銘傑之鑑定意見書，顯見上訴人通傳會並非得以經營者之意識型態或經營風格作為認定媒體集中化之理由，是上訴人通傳會所為不僅違反法律保留原則，亦有悖於不當聯結禁止原則。（五）上訴人通傳會作成系爭附款之

違法情形：1. 董監事及經理以上人員不得兼任部分：上訴人通傳會無非係假設該等職務如由不同人擔任，會有助於多元化，惟事實上，公共電視、台視、華視、民視、東森、八大、TVBS 之董監事及經理以上人員並無兼任，何以其節目互播及重播情形反較上訴人中天電視及中視更多。2. 不得向同一節目供應者購買節目部分：不同電視臺向同一節目製作公司購買節目後，於各自頻道播出，本為各電視臺之常態現象，何以單獨禁止上訴人中天電視與中視。3. 廣告、業務部門與節目部門須獨立部分：只要節目收視率高，廣告主即會願意購買時段播出廣告，此與是否屬於同一媒體集團，或電視臺之廣告、業務與節目部門是否獨立無關。4. 有关要求成立倫理委員會、提出內部流程管控機制之改善計畫及設置獨立編審人員部分：系爭附款要求上訴人中天電視須提出內部流程管控機制之改善計畫，卻未告知原管控機制疏失不足之處何在？應如何改善始能符合要求？未具體說明倫理委員會之組成人員及審議方式為何方能達成「促進多元化」要求，故上開附款均顯然違反明確性原則等語，為此，訴請將原處分關於附款部分撤銷。

三、上訴人通傳會則以：（一）上訴人中天電視系爭頻道換照申請表內之董事、監察人等名冊，即為其經營許可之申請表內容，非屬衛星廣播電視法第 13 條第 1 項但書所稱之「人事組織」，而屬同法第 13 條第 2 項應經上訴人通傳會許可之事項。（二）本件既有報紙、雜誌、無線電視臺與衛星廣播電視頻道等跨媒體產權併購特徵，且其上層單一持股人及其家族擁有較多絕對股權控制之情形下，減損「媒體多元」（所有權集中、結構多元、內容或觀點多元）價值之疑慮確係存在而不能排除，故上訴人通傳會於原處分添加系爭附款，自有正當合理之關聯。（三）原處分系爭附款之規範立意及內容，與立法院近期反壟斷法草案方向一致，上訴人通傳會依通訊傳播基本法第 16 條第 2 項規定之特別授權，於法律修訂過渡時期，為維護媒體內、外部多元等目的而附加系爭附款，符合立法者修法所考量之公共利益，而反壟斷法草案乃原處分作成後始產生，並不影響原處分作成之基礎

。 (四) 依另案囑託葉俊榮教授之鑑定意見，上訴人通傳會具有法定獨立機關性質，法律上有管制領域特殊性之連結及立法特別授權，法院對上訴人通傳會原處分所為之附款應尊重為當，且依通訊傳播基本法、通訊傳播委員會組織法等規定，立法院以法律特設上訴人通傳會之立法目的及職權範圍，乃包含「多元文化均衡發展」與「傳播競爭秩序之維護」等任務，進一步明文賦予上訴人通傳會得於傳播法規（如廣播電視法、衛星廣播電視法等）修正施行前，就與本法所揭諸之規定抵觸者，由上訴人通傳會依通訊傳播基本法之原則（如「促進多元文化均衡發展」等）為法律之解釋及適用。

(五) 系爭各項附款，既為原處分整體決策之一部分，若無各項附款之整體配套，上訴人通傳會之審議結果當不必然給予上訴人中天電視主文許可之行政處分，倘遽行單獨撤銷系爭各項附款，而僅保留原處分之主文，無異剝奪行政機關之裁量權，強制上訴人通傳會作成原本如無系爭各項附款即不欲作成之許可處分等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人中天電視之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，以：

(一) 關於系爭附款之容許性？及得否附加附款及單獨對之提起行政訴訟？

1. 衛星廣播電視法所規定衛星廣播電視經營之申請，許可營運後，6 年期限屆滿換照之申請，其許可並非一般性人民行為禁止之解除，而是給予申請人特別之利益。主管機關並非原則上應予許可，而是應依相關法律規定（含立法目的）予以裁量是否許可申請。又申請書及營運計畫內容於獲得許可後有變更，或衛星廣播電視事業執照所載內容變更時，該事業應向主管機關申請變更，由主管機關依相關法律規定裁量是否許可申請，始能貫徹經營許可之目的。依衛星廣播電視法第 13 條、第 14 條規定，上訴人通傳會既有許可變更與否之權限，其作成許可變更與否之行政處分，自有裁量權，依行政程序法第 93 條規定而得為附款（本院 102 年度判字第 30 號判決參照）。

2. 通訊傳播基本法第 16 條雖明定「政府應於通訊傳播委員會成立後 2 年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規」等語，惟非謂上訴人通傳會於 2 年期滿後、通訊傳播相關法規修正施行前，即不得依本法原則為法律之解釋及適用。申言之，通訊傳播基本法原本為政綱性質而非嚴格意義下之行政作用法，但因立法者在該法第 16 條廣泛授權上訴人通傳會得依通訊傳播基本法原則為法律之解釋及適用，使通訊傳播基本法變成授與上訴人通傳會相當大裁量與政策形成空間之作用法。此 2 年期間雖然經過，但因立法者迄今並未完成修法或修改該條規定，故就法解釋而言，此項授權繼續有效。又，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。行政機關作成裁量處分之同時為附款，並不違反法律保留原則（本院 102 年度判字第 30 號判決參照）。

3. 上訴人中天電視申請董事長、董事及監事變更，原處分雖准許上訴人中天電視之申請，但附加系爭附款，不影響原處分之生效，且課上訴人中天電視以一定作為及不作為義務，對上訴人中天電視形成負擔性之規制效力，其性質為負擔。上訴人中天電視如不履行該負擔，上訴人通傳會除得廢止原處分外，亦得不廢止原處分，而強制處分上訴人中天電視履行（本院 104 年度判字第 146 號判決參照）。是以，既然系爭附款並非條件、期限此種「附隨」於主行政處分而作成者，與主行政處分不可分；系爭附款為負擔，性質上係獨立之行政處分，與主行政處分係屬可分，基於強化人民訴訟權保障之立場，上訴人中天電視就本件原處分之附款單獨提起撤銷訴訟，原審法院肯認其訴仍具備權利保護要件。

（二）本案是否有原處分所認定之上訴人中天電視股權結構特殊、同一企業集團跨媒體所有及言論集中化情形？系爭附款之合法性？

1. 上訴人中天電視是否有股權結構特殊、同一企業集團跨

媒體所有及言論集中化情形：

(1) 榮麗公司同時擁有上訴人中天電視 68.12 % 股權及中視公司 44.5 % 股權，旺旺食品公司自訴外人余建新受讓對榮麗公司之 100 % 股權。旺旺食品公司受讓後，榮麗公司改派其在中視公司及上訴人中天電視之法人代表擔任董事長、董事及監事，而申請本件之董事長、董事及監事變更。而與旺旺食品同屬一企業集團之蔡合旺事業股份有限公司則對中國時報文化事業股份有限公司（下稱中國時報公司）有 100 % 股權。因而，同一企業集團同時擁有無線電視媒體（中視）、衛星廣播電視媒體（上訴人中天電視）及平面媒體（中國時報）之事實，已如前述。上訴人通傳會認定本件因股權結構特殊，有同一企業集團跨媒體所有之現象，自屬有據。

(2) 根據 AGB Nielsen 97 年每分鐘平均收視率之統計，自中視、上訴人中天電視結合後，中視與中天家族頻道合計有 4 個頻道（中視主頻、中天娛樂臺、中天新聞臺、中天綜合臺。不包括中視數位副頻中視新聞臺及綜藝臺）（註：AGB Nielsen 收視率調查尚未計算中視娛樂綜藝臺與中視新聞臺等 2 個數位頻道之收視率），其每分鐘年平均收視率是 1.4 %，約等於每小時平均觀眾達 1,760 萬人次，高居現有電視頻道家族收視／觀眾市場第 1 位。此外，再以 96 年廣告市場營收金額為例，中視、中天結合後的營收為 29.5 億元，較排名首位之三立家族的 30.5 億元而言，營收居第 2 位。（見上訴人通傳會傳播內容處 98 年 4 月 20 日「媒體集團化與內容多元化之關聯性研究—以中時、中視、中天『超級星光大道』報導內容為例）。上述市場實際數據可知，混合結合後之上訴人中天電視所屬電視媒體集團每小時節目播出可觸及之觀眾數量，將達臺灣地區 4 分之 3 人口強，若再將中時報系（96 年廣告營收達 21.5 億元）廣告營收金額（見上開資料表 2）與本案混合結合後之營收合併計算，將達 51 億元（中視、中天 2 家電視公司 96 年廣告營收 29.5 億元 +

中時報系 96 年廣告營收 21.5 億元），已是國內跨媒體（報紙 + 電視）廣告營收排名第 1。足見上訴人通傳會認本案迥異於過去臺灣媒體產權移轉之特色有 3 項：I. 跨媒體產權併購的涵蓋領域，包括報紙、雜誌、無線電視臺與衛星廣播電視頻道等，且其跨媒體併購後的媒體集團，在電視廣告市場的營收產值排名超前。II. 跨媒體產權併購後，其涵蓋範疇對內容多元化之可能影響，尚無前例可循。III. 屬於單一持股人及其家族，擁有較多絕對股權的跨媒體產權併購案例。不同以往一般媒體併購，並非無據。（3）國內學者陳炳宏教授（臺灣師範大學大眾傳播研究所教授），透過內容分析法，檢視中時集團併購上訴人中天電視，以及東森集團併購民眾日報前後各一年，中國時報對中天電視節目，以及民眾日報對東森電視節目等相關報告，其「量」與「質」的變化是否達顯著的差異。研究結果發現，當中天電視成為中時集團成員，以及民眾日報成為東森媒體集團成員後，中國時報對中天電視，以及民眾日報對東森電視等相關報告的「量」與「質」都有顯著的變化，相對而言則使非集團媒體企業相關的報告大大的減少，顯示出媒體集團化與產權集中確實對媒體內容多元化有顯著的影響。（4）上訴人通傳會於 98 年 5 月 8 日就上訴人中天電視本案申請召開聽證會，參加該聽證會各政府機構代表、專家鑑定人、學者及公民團體之意見，整體而言咸認本案在本質上係跨媒體與實質控制權移轉之案件，而非僅單純之董監事變更申請案。且因上訴人中天電視所屬媒體集團股權結構特殊，跨媒體產權併購之涵蓋領域，包括報紙、雜誌、無線電視臺與衛星廣播電視頻道等，且其跨媒體併購後的媒體集團，在電視廣告市場的營收產值排名超前，已如前述。參酌鑑定人黃銘傑教授、羅世宏教授、陳世敏董事長、瞿海源教授之意見，足見原處分所考量本件申請案如經核准，跨媒體實質控制權移轉之結果，可能造成媒體多元減損、言論集中化之負面疑慮，確實存在。綜上所述，本案確

實有不同以往一般媒體併購之情形，上訴人中天電視主張上訴人通傳會因人設事，原處分附加附款違反平等原則云云，尚非可採。

2. 系爭附款之合法性：本件上訴人中天電視係申請董事長、董事、監察人變更，並非經營許可期滿申請換照，上訴人通傳會擔憂申請案如經核准，跨媒體實質控制權移轉之結果，可能造成媒體多元減損、言論集中化之負面疑慮，雖非無據，但董事長、董事、監察人變更管制之目的，在於經由 2 媒體之公司董監事組成人員參與多元性，以追求媒體外部結構之多元，故上訴人通傳會於作成許可處分時，附加系爭附款內容，不因附款之附加，致使主行政處分目的之實現受到阻礙，固具有合目的性。而董事長、董事、監察人變更管制之目的，既在經由 2 媒體之公司董監事組成人員參與多元性，以追求媒體外部結構之多元，則附加附款 1 要求「上訴人中天電視法人股東榮麗公司指派於上訴人中天電視之法人董事、監察人代表，其兼任中視之董事、監察人者，應於 3 個月內變更之，不得兼任。」預防跨媒體集團實際經營階層重疊，利用市場優勢地位，產生不利於公平競爭及言論集中化之問題，以保障經營與言論之多元，與主行政處分之目的，具有正當合理之關聯。然附款 2 要求「上訴人中天電視部門經理以上之人員，不得兼任中視之職務」，不論其兼任職務為何、「其廣告、業務部門與節目部門均須獨立，並不得與中視有節目聯合招攬情事。」附款 1 要求「上訴人中天電視應在 3 個月內成立倫理委員會，且每 3 個月定期在網站公布委員會對節目內容自律之報告。」附款 4 要求「上訴人中天電視（新聞臺、娛樂臺、綜合臺）各頻道應各自設置獨立節目編審人員，並於 3 個月內提出內部流程管控機制之改善計畫。」究其實際，均涉及公司內部經營，與本件主行政處分目的在追求媒體外部結構多元無涉，難認其與主行政處分具有正當合理之關聯。因而駁回上訴人中天電視撤銷附款 1 之請求，另准許上訴人中天

電視其餘請求，而撤銷附款 2 至附款 4。

五、本院按：

- (一) 本件是上訴人中天電視依衛星廣播電視法第 13 條第 1 項本文向主管機關即上訴人通傳會申請董監事變更，而由上訴人通傳會依相關法律規定裁量決定之（見本院 102 年度判字第 30 號判決理由）。查行政程序法第 93 條第 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。」本條規定附款之容許性，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。行政機關作成裁量處分之同時為附款，並不違反法律保留原則。負擔為獨立之附款，具行政處分之性質，得獨立請求撤銷。上訴人通傳會所舉各學者之較新版著作，就對裁量處分所添加之負擔，得否提起撤銷訴訟，未必均如上訴人通傳會所主張之採否定說。例如吳庚教授認為對負擔得單獨提起撤銷訴訟，亦屬法則之一，甚至提及最近德國實務上屢採凡有附款之授益處分一律提撤銷訴訟之見解（氏著：行政爭訟法，103 年 9 月修訂 7 版，頁 157）；陳敏教授認為對行政處分之各種附款，應皆得以撤銷訴訟請求撤銷（氏著：行政法總論，102 年 9 月 8 版，頁 527）。又行政事件之性質，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，司法應為低密度之審查，法院不得以自己之預測評估取代獨立機關之預測評估，俾符合機關功能最適原則。
- (二) 本件上訴人中天電視申請董事長、董事及監事變更，上訴人通傳會認定上訴人中天電視股權結構有特殊情形，即榮麗公司同時擁有上訴人中天電視 68.12 % 股權及中視

44.5 %股權，旺旺食品公司自訴外人余建新受讓對榮麗公司之 100 %股權。旺旺食品公司受讓後，榮麗公司改派其在中視及上訴人中天電視之法人代表擔任董事長、董事及監事，而申請本件之董事長、董事及監事變更。而與旺旺食品同屬一企業集團之蔡合旺事業股份有限公司則對中國時報公司有 100 %股權。因而，同一企業集團同時擁無線電視媒體（中視）、衛星廣播電視媒體（上訴人）及平面媒體（中國時報）。上訴人通傳會在此種同一企業集團「跨媒體所有」之情形，認跨媒體會造成言論集中化、影響市場公平競爭，且上訴人中天電視所屬企業集團擁有之媒體已有言論集中化現象，本於通訊傳播基本法第 1 條「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」，第 5 條「維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展」，衛星廣播電視法第 1 條「保障公眾視聽權益」，及國家通訊傳播委員會組織法第 1 條「落實憲法保障之言論自由，維護媒體專業自主，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」等法律規定及要求下，准上訴人中天電視申請外並添加系爭附款，以避免言論集中化、維持市場公平競爭、保障內容多元化。上述股權結構特殊及同一企業集團跨媒體所有情形是否存在，及上訴人中天電視所屬企業集團擁有之媒體於原處分作成時，有無言論集中化現象，均屬事實認定問題。在肯定前兩種情形下，未來是否會造成言論集中化、影響市場公平競爭，則屬具獨立機關性質之上訴人通傳會之預測評估判斷。在會造成言論集中化、影響市場公平競爭下，上訴人通傳會之系爭附款，則屬防制措施，以達避免言論集中化、維持市場公平競爭、保障內容多元化之目的。原判決據相關證據認定本件有股權結構特殊及同一企業集團跨媒體所有情形存在，核無不合。又行政機關作成經聽證之行政處分時，除斟酌相關人陳述及自行調查之事實外，應斟酌全部聽證之結果（行政程序法第 108 條第 1 項）。上訴人通傳會係經聽證而作成原處分。原判決所引用上訴人通傳會

傳播內容處之資料即 AGB Nielsen 97 年收視率及 96 年廣告市場營收金額，學者陳炳宏教授之中國時報對中天電視節目及民眾日報對東森電視之相關報告，鑑定人羅世宏鑑定所據出自石世豪在 NCC21 次委員會議中意見書之數據資料及有註明來源之佔有率及其他資料，上訴人中天電視並未否認其真實性（如何評價是另一問題），鑑定人自可據以作成鑑定意見，原判決亦得據以作為裁判之基礎。原判決使用上開證據資料及相關鑑定人鑑定意見，認定本件確實有不同以往一般媒體併購及言論集中化之情形，其事實認定，並無違經驗法則、論理法則及證據法則。上訴人通傳會所為核准本件董監事申請案之變更，跨媒體實質所有權移轉之結果，可能造成媒體多元減損、言論集中化之預測評估判斷，徵諸上訴人通傳會所蒐集之外國研究文獻資料，在上述股權結構特殊、同一企業集團跨媒體所有及已有之言論集中化現象下，具有合理性而可支持，原判決予以維持，亦無不合。又原判決之本院廢棄發回判決係本院 104 年度判字第 146 號判決，並非前次之本院 102 年度判字第 30 號判決，上訴人中天電視以本院 102 年度判字第 30 號判決關於事實調查之指示，指摘原判決不備理由及違反行政訴訟法第 260 條云云，要屬無據。

(三) 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。系爭附款是否合法，分述如下：

- 1、上訴人中天電視法人股東榮麗公司指派於上訴人中天電視之法人董事、監察人代表，其兼任中視之董事、監察人者，應於 3 個月內變更之，不得兼任（附款 1）：此項附款係要求上訴人中天電視的經營階層與中視的經營階層不得相同，鑒於兩媒體各有不同的經營階層，比起經營階層相同，較能維持媒體的競爭性及多元性，原處分添加此附

款以維護市場競爭秩序，確保媒體獨立自主、資訊提供之多元化及多樣化，附款與處分目的具有合理的關聯性。

- 2、上訴人中天電視部門經理以上之人員，不得兼任中視之職務；其廣告、業務部門與節目部門均須獨立，並不得與中視有節目聯合招攬情事（附款 2）：本項附款中之上訴人中天電視「部門經理以上之人員，不得兼任中視之職務」，未指明所限制兼任中視之職務範圍，範圍過廣，有違比例原則。又要求上訴人中天電視「廣告、業務部門與節目部門均須獨立並不得與中視有節目聯合招攬情事」，原處分書理由略謂係為保障同為一法人股東控制下之上訴人中天電視與中視經營與內容（包括節目、新聞與言論）之多元，並為避免混合結合之事業透過互惠交換或搭售手段之交易方式，排除其他媒體交易機會等語。然廣告及業務部門與追求媒體多元、避免言論集中化無關，而另附款 4 已要求上訴人中天電視各頻道設置獨立節目編審人員，確保各頻道節目之獨特性，有助媒體內部多元，形式上將廣告、業務及節目部門拆分，部門之間也會對節目內容有所討論，基於營利導向及業績需求，公司內部各部門本難真正獨立。「廣告、業務部門與節目部門均須獨立」，無助於媒體多元，手段無助於目的之達成，與比例原則不相符。至上訴人中天電視與中視如以互惠交換或搭售手段之交易方式，排除其他媒體交易機會，乃屬是否構成不公平競爭問題，應由公平交易法第 19 條規範。上訴人通傳會之「確保通訊傳播市場公平有效競爭」任務，係著重在非經濟面，經濟面部分則屬公平交易委員會任務。要求上訴人中天電視「不得與中視有節目聯合招攬情事」，欠缺必要性，有違比例原則。
- 3、上訴人中天電視應在 3 個月內成立倫理委員會，且每 3 個月定期在網站公布委員會對節目內容自律之報告（附款 3）：要求於媒體內部設立倫理組織，係創造媒體內部結構多元，形成媒體內部之問責機制，接受社會監督，有助於促進媒體內部多元，手段與目的具有合理的關聯性。又原處分已明言設立倫理委員會之意義「著重在媒體自律面

」的要求，既要求媒體自律，自不應對於倫理委員會之組成及審議方式有所指定，何況自律性之倫理委員會，有國內外已施行之模式可資仿效，上訴人中天電視亦已設置倫理委員會，而為上訴人通傳會所肯認，自不能以原處分未具體說明倫理委員會之組成及審議方式，而指該項附款違反明確性原則。

4、上訴人中天電視（新聞臺、娛樂臺、綜合臺）各頻道應各自設置獨立節目編審人員，並於 3 個月內提出內部流程管控機制之改善計畫（附款 4）：上訴人中天電視（新聞臺、娛樂臺、綜合臺）各頻道各自設置獨立節目編審人員，顯有助於確保各頻道節目之獨特性，有助媒體內部多元，此部分附款與處分目的具有合理的關聯性。至於要求提出內部流程管控機制之改善計畫，上訴人通傳會並未指出上訴人中天電視內部流程管控機制有何疏失不足之處，而有改善之必要，以有助於處分目的之達成，自難見其與處分目的之關聯性。

5、綜上，原處分附款 1 上訴人中天電視法人股東榮麗公司指派於上訴人中天電視之法人董事、監察人代表，其兼任中視之董事、監察人者，應於 3 個月內變更之，不得兼任；附款 3 上訴人中天電視應在 3 個月內成立倫理委員會，且每 3 個月定期在網站公布委員會對節目內容自律之報告；附款 4 上訴人中天電視（新聞臺、娛樂臺、綜合臺）各頻道應各自設置獨立節目編審人員部分，於法無不合。附款 2 上訴人中天電視部門經理以上之人員，不得兼任中視之職務，其廣告、業務部門與節目部門均須獨立，並不得與中視有節目聯合招攬情事；附款 4 之於 3 個月內提出內部流程管控機制之改善計畫部分，則於法有違。

（四）對負擔得提起撤銷訴訟，已如上（一）所述（上訴人中天電視所稱撤銷之訴以原告主觀權利或法律上利益受侵害為判斷標準，係原告適格之問題）。上訴人通傳會主張原判決認上訴人中天電視得提起本件撤銷訴訟，適用行政訴訟法第 4 條第 1 項不當云云，尚屬無據。

(五) 本件既關係同一企業集團跨媒體所有，減損媒體多元，導致言論集中化之問題，則原判決將對上訴人中天電視所屬企業集團所擁有之中國時報相關研究資料，作為認定事實之證據資料，自無不合。上訴人中天電視以中國時報為平面媒體並非受上訴人通傳會所轄，也非本件董監事變更申請之當事人，指摘原判決以與本案無關之「中國時報報導質與量變化」，作為認定上訴人中天電視與中視董監事變更後，上訴人中天電視與中視的節目就會減損內容多元之依據，事實認定違反不當聯結禁止原則云云，並不可採。又上訴人中天電視於原審所舉其他頻道或電視臺節目互播一節，查該等頻道或電視臺並無如本件同一企業集團「跨媒體所有」之情形，自無從相比擬。上訴人中天電視以上訴人通傳會所謂的節目互播亦同樣在「臺視與三立」、「華視與八大」、「公視、華視與 TVBS」、「民視與八大」等頻道屢見不鮮，指摘原判決不備理由云云，亦屬無據。

(六) 從而，原判決駁回上訴人關於撤銷附款 1 之請求，並無不合。然媒體多元有外部多元及內部多元之分，原判決既認原處分所考量本件申請案如經核准，跨媒體實質控制權移轉之結果，可能造成媒體多元減損、言論集中化之疑慮確實存在，卻將有助於媒體內部多元之附款 3 上訴人中天電視應在 3 個月內成立倫理委員會，且每 3 個月定期在網站公布委員會對節目內容自律之報告，及附款 4 上訴人中天電視（新聞臺、娛樂臺、綜合臺）各頻道應各自設置獨立節目編審人員部分撤銷，理由矛盾，尚有未合。上訴人通傳會指摘原判決此部分不當，求予廢棄，為有理由，原判決此部分應廢棄，並本於確定之事實，駁回上訴人中天電視此部分之訴。上訴人通傳會其餘之上訴，則無理由，應予駁回。另原處分附款 1 既於法無不合，原判決駁回上訴人撤銷附款 1 之請求，即無違誤，上訴人中天電視求予廢棄原判決對其不利之部分，並無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴人通傳會之上訴為一部有理由，一部無

理由；上訴人中天電視之上訴無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 256 條第 1 項、第 259 條第 1 款、第 104 條，民事訴訟法第 79 條、第 87 條第 2 項，判決如主文。

最高行政法院第五庭

審判長法官 林 茂 權

法官 黃 淑 玲

法官 鄭 忠 仁

法官 劉 介 中

法官 吳 東 都

資料來源：最高行政法院司法院公報第 58 卷 8 期 180-192 頁司法周刊第 1807 期 4 版最高行政法院裁判書彙編（105 年 1 月至 12 月）第 360-377 頁