

壹、調查意見：

國家通訊傳播委員會（NCC）99年12月間決議否准「年代綜合台」換發新照，引發社會議論。究該會此項處分有無依法行政？「年代綜合台」是否蔑視法令，恣意妄為？均有深入瞭解之必要乙案。本案於100年1月11日擬具相關問題，函請國家通訊傳播委員會說明並調取本案相關資料。嗣通知年代綜合台執行董事王○○、衛星廣播電視同業公會執行長陳○○，於100年3月14日到院陳述意見。末於100年3月17日約詢國家通訊傳播委員會蘇○主任委員、陳○○處長、高○○處長、何○○處長及相關業務承辦人員。茲將本案調查意見臚列如下：

- 一、國家通訊傳播委員會依現行「衛星廣播電視法」第6條、該法施行細則第4條及行政程序法第93條之規定，附解除條件許可年代綜合台換發新照，嗣後該會決議確認所附之解除條件成就，換照許可失其效力，難謂該會未依法行政。
 - (一)按衛星廣播電視法第6條第1項規定，申請衛星廣播電視事業之經營，應填具申請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經審核許可，發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。同法第6條第2項規定，前項執照、有效期限為6年，期限屆滿前6個月，衛星廣播電視事業應向主管機關申請換照。同法施行細則第4條規定，主管機關於受理本法第6條第2項申請換照時，除審核其申請書及營運計畫外，並應審酌下列事項：「1. 營運計畫執行情形之評鑑結果改正情形。2. 違反本法之紀錄。3. 播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄。4. 對於訂戶紛爭之處理」。次按行政程序法第93條就行政處分附款之容許性及種類著有明文，其第1項前段及第2項第2

款規定，行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款；所稱之附款如下：「…二、條件。」；又同法第 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」，則對行政處分附附款時明定其應受之限制。

- (二)據國家通訊傳播委員會函覆及答詢資料，「年代綜合台」之前身，原為大禾多媒體股份有限公司（以下簡稱大禾多媒體），前向主管機關提出申請審核許可發給衛星廣播電視事業執照（以下稱發照），執照期限為 6 年（93 年 2 月 27 日至 99 年 2 月 26 日），屆滿前需申請換照（以下稱換照），惟查：
- 1、由於年代綜合台於執照期間共違規 49 件，裁罰金額高達新臺幣（下同）1,675 萬元，又其違規案件類型甚多，包括節目廣告化、妨害兒少身心健康、未經許可擅自變更營運計畫、違反法律強制或禁止規定、違反節目分級處理辦法等，情節嚴重，故於 98 年 12 月 29 日該會「衛星廣播電視事業申設、換照工作小組」第 54 次會議作出不予許可換照之初審建議。惟該會委員會體認媒體經營不易，特作成附解除條件之許可，乃給予業者重新檢視其經營及改善之機會。
 - 2、該會 99 年 2 月 3 日第 342 次委員會會議討論年代綜合台換照案時，曾邀請大禾多媒體列席陳述意見，另該公司於 99 年 2 月 4 日派員赴該會研議解除條件並說明其頻道改善計畫，並於 99 年 2 月 6 日提報「年代綜合台換照改善計畫」該會考量產業發展、衛星廣播電視事業投資不易、觀眾及員工權益保障等，最後決議仍給予年代綜合台換照，並作成附解除條件之換照許可。該案決議內容及解除條件為：

- (1) 自換照日起 1 年內如有違反衛星廣播電視法第 17 條或第 19 條第 1 項規定之情事。
- (2) 自換照日起 6 個月內，節目首播率未達 40% (節目首播率達 40% 之條件，為年代綜合台之承諾)。

上揭條件其中之一成就時，該許可處分即失其效力。

- 3、年代綜合台於 99 年 3 月、6 月違反衛星廣播電視法第 19 條第 1 項規定，該會裁處書於同年 7 月 15 日送達，其解除條件即已成就，過程如下：

- (1) 上揭附條件許可函於 99 年 3 月 1 日送達大禾多媒體，該公司獲得許可後自應確實遵守法令規定，避免持續違規。惟該公司陸續於 99 年 3 月 14 日、3 月 16 日、6 月 20 日違反衛星廣播電視法第 19 條第 1 項規定，並分別遭裁處 60 萬元至 100 萬元不等之罰鍰，裁處書業於 7 月 15 日送達該公司，該裁處書送達之日起發生解除條件(1)成就之效力，大禾多媒體原應即刻停止該頻道之經營與播送；另該公司自 99 年 7 月 16 日執照失其效力起，其所經營之年代綜合台陸續於同年 7 月 19 日、7 月 22 日、7 月 24 日、7 月 29 日、9 月 16 日違規共計 5 次。
- (2) 綜合上述違規事件，該會並非以 1 次違規或以單一節目內容違規而認定執照許可失其效力，實乃該公司違規情形嚴重，並持續違反法令規定，該會為健全通訊傳播產業正常發展，必須貫徹依法行政。
- (3) 至於解除條件(2)，有關節目首播率應達 40% 一事，係該公司於換照時之自行承諾，且本次條件成就並非針對該項目，尚非影響其執照失

效之原因。

4、該會已多次給予年代綜合台改善之機會，並非無預警給予不予換照之處分：

(1)該會 98 年 1 月 6 日評鑑訪視年代綜合台時，大禾多媒體承諾將加強編審作業、落實媒體自律，降低資訊性節目播出時數，以提升節目品質。其辦理情形將列為下次評鑑及換照之審查重點項目。因此，大禾多媒體已知曉其改善情形將列為換照審查重點項目，自應按評鑑意見及其承諾確實執行，並無所謂不教而罰或不給予改善之機會。

(2)大禾多媒體既已知悉換照條件，該公司如能確實遵守法令，避免違規，自可繼續經營。故該會已充分給予該頻道繼續經營之機會，其執照失效並非毫無預警。

(三)衡諸首揭法規與上述本案主管機關之處理情形，基於下列各點考量，尚難論斷國家通訊傳播委員會有違依法行政之情事。

1、本件導致換照許可失效之原因與所附解除條件(二)關於首播率比例無關，基於調查經濟考量，不列入本調查論究之範疇，合先說明。

2、衛星廣播電視法第 6 條第 2 項之換照處分係屬裁量處分，又同法施行細則第 4 條規定主管機關受理換照申請時應審酌之事項，係就執行母法審核作業之細節性、技術性予以規範，並未逾越法律之授權或違反法律保留原則，迭經台北高等行政法院 95 年訴字第 01500 號、最高行政法院 98 年判字第 242 號、329 號判決等闡述甚明；則主管機關為落實管理之目的，於決定換照許可之准駁，行使裁量權時，作成予以換照許可並附加解

除條件之行政行為，核與行政程序法關於行政處分添加附款之容許性規定並無相悖；且所引據之法規本身亦無違反一般法律原則之疑慮。

- 3、主管機關進行換照審核時，依衛星廣播電視法施行細則第 4 條所定項目審核其申請書與營運計畫，並審酌其營運計畫執行情形之評鑑結果改正情形，以及違反衛星廣播電視法之記錄等項目時，應為實質審查方符合法律規範之目的，亦為前揭 98 年判字第 242 號判決所明示。本件主管機關關於換照實質審查中，全面審核年代綜合台於該事業過去 6 年執照有效期間之營運情形，包括審核年代綜合台前二次的評鑑結果，以及主管機關於告知評鑑結果函中，請其確實改善重播率過高及節目廣告化之改正情形等。而由於年代綜合台於原執照有效期間內違反衛星廣播電視法之紀錄達 49 件，節目廣告化情形嚴重且節目重播率偏高，負責初步審核之工作小組原作成否准許可換照之建議，惟主管機關顧及媒體之經營不易，經衡酌法規範目的與公私權益均衡之考量，爰作成附加解除條件之許可處分，一方面消除逕予否准所給予該經營者之不利，一方面則兼顧衛星廣播電視法立法目的之實踐；審諸該系爭附款（一）之內容，無非要求經營者不得有違反衛星廣播電視法之情事，所附條件確有助於衛星廣播電視法保障公眾視聽權益與衛星廣播電視健全發展之立法目的的達成，與該綜合台是否適合繼續經營衛星廣播事業而予許可之處分，自具有正當之關連性。
- 4、至該附款（一）是否形同事後監督提前至換照時為事前審查，造成一次違反規定即喪失許可效力之

不合理情事？有無涉及行政裁量怠惰乙節：

- (1) 雖行政院 99.10.21 院臺訴字第 0990104681 號訴願決定認大禾媒體公司係對所附條件單獨表示不服，於法不合，而為「訴願不受理」之決定，而於決定書理由欄中論述略謂：「違反衛廣法第 17 條或第 19 條第 1 項規定部分，依同法第 35 條至第 39 條規定，原可依違法情節輕重，依序處以警告、罰鍰、停播處分或撤銷許可，逕列為解除條件，將事後之違法監督提至換照時事前審查，使訴願人違反一次衛廣法第 17 條或第 19 條規定，形同達到撤銷許可之最重法律效果，有無行政裁量怠惰之情形…固待斟酌」等語，惟該訴願決定書之主文既為「訴願不受理」，則該理由欄中實體論述的部分與主文無關，並無訴願決定之拘束力。
- (2) 經查裁量的目的在於追求個案之妥適性，行政機關必須一方面斟酌法律之目的，另一方面則應斟酌具體狀況，就個案尋求最妥適之處理方式。本件主管機關為許可准駁之裁量時，審酌年代綜合台於執照期間違規 49 次違反類型中，節目廣告化的部分嚴重達 33 次，該會「衛星廣播電視事業申設、換照工作小組」第 54 次會議作成不予許可換照之初審建議，嗣主管機關體恤媒體經營不易，特以「附款之行政處分」代替「拒絕處分」，係已就個案斟酌具體狀況而為裁量，在換照之審核上即難謂有「應裁量而不裁量」之怠惰情事。且本件與平時監理，處理一次違規或單一節目內容違規，先予警告或處罰鍰之方式之所以不同，在於其前已違規 49 次，亦即所以附解除條件，致一次違規即喪失

許可效力之基礎事實，在於該台持續違反規定本應予以否准許可的情狀，與單一違規之情形不同，自亦難論究所附附款有不合理之處。復以該附附款許可之處分，對年代綜合台而言，相較於逕予否准換照之處分有利；對主管機關而言，附條件之許可換照處分，相較於逕予否准換照之處分，勢必增加自己行政後續之監督負擔，需隨時注意該條件是否成就。而主管機關嗣並對於該綜合台換照後之違規行為續以裁處並通知解除條件已成就等作為，庶足以排除行政機關有明顯怠忽之處。

- 5、本件附條件之許可處分於 99.3.1 送達大禾媒體公司後，該公司連續違反衛星廣播電視法第 19 條第 1 項規定，遭致主管機關分別裁處 60 萬元至 100 萬元不等之罰鍰，相關之處分書並均經送達該公司。其中距 99.3.1 許可發照最近之裁罰處分二件，其違規行為分別發生於 99.3.14 及 99.3.16，經主管機關分別以 99.7.26 及 99.7.13 通傳播字第 09948031700 號及第 09900216560 號裁處書各裁處罰鍰 60 萬元。從而，主管機關以 99.12.24 通傳營字第 09941084350 號函通知該公司，認定所附解除條件(一)成就而原換照處分失效，應停止頻道經營及播送等旨，非無所本。而該二裁處處分並經行政院分別以 100.2.9 及 100.3.16 院臺訴字第 100091744 號及第 1000094108 號訴願決定書，分別認主管機關所為裁處並無違法或不妥，而為訴願駁回之決定，益見主管機關之裁處尚非獨斷。

(四)綜上，國家通訊傳播委員會於年代綜合台執照期間，依衛星廣播電視法裁罰共 49 件，金額 1,675 萬

元，其違規案件類型，包括節目廣告化、妨害兒少身心健康、未經許可擅自變更營運計畫、違反法律強制或禁止規定、違反節目分級處理辦法等，經國家通訊傳播委員會決議，作成附解除條件之「換照許可」處分，而對換照處分，行政機關依法本有裁量權及得為與處分具有正當合理聯結之附款；嗣後該會決議確認所附之解除條件成就，換照許可失其效力等情，屬該會依所附附款應為之監督與業務執行之範疇，是以國家通訊傳播委員會處理年代綜合台換照過程，難謂未依法行政。

二、按衛星廣播電視法第 35 至 39 條規定，對電視台之平時監理，依違規情節輕重，分別核處以警告、罰鍰、停播之裁罰，嚴重者於執照效期中得處以撤照處分之漸進式措置，且該會曾自訂「撤換分流」之審核原則；對年代綜合台反覆違規經營之頻道業者，國家通訊傳播委員會卻捨此不由，引發爭議，殊有不當。

(一)衛星廣播電視法對於衛星廣播電視事業平時行為表現之監理，主要規範於第 17 條至第 27 條，罰則規定於第 35 條至第 39 條。所定「警告、罰鍰、停播、撤照」程序即於上揭條文規範，例如衛星廣播電視法第 37 條規定 1 年內經處罰 2 次，再有違反規定者，除罰鍰外可處以 3 日以上 3 個月以下之停播處分；同法第 39 條則規定 1 年內受停播處分 3 次，再有違反規定者，撤銷衛星廣播電視許可並註銷衛星廣播電視事業執照。即國家通訊傳播委員會對衛星廣播電視業者實施監理，概可分為平時監理、期中評鑑及期末換照等 3 項：

1、「平時監理」係就業者平時之營運行為或播送之內容進行審視，若有違規行為，依衛星廣播電視法第 33 條以下條款，訂有警告、罰鍰、停播、撤

照等罰則。

- 2、「期中評鑑」則主要檢視業者過去2年之表現，及營運評鑑之執行情形，作為執照效期間之考核點。
- 3、「期末換照」係依衛星廣播電視法施行細則第4條所定審酌事項予以裁量，通盤審酌頻道之評鑑結果及改正情形、違反衛星廣播電視法之紀錄及其未來營運計畫之規劃等。換照審查之結果將作成許可與否准2類行政處分，並無平時監理之罰則態樣。

(二)而對衛星廣播電視頻道之監理方式包含「平時監理」與「屆期換照」兩大部分。「平時監理」係依上述衛星廣播電視法第35至39條規定，按違規情節輕重，分別核處以警告、罰鍰、停播之裁罰，嚴重者於執照效期中得處以撤照處分。「屆期換照」則依衛星廣播電視法第6條及其施行細則第4條規定，審酌業者營運計畫執行情形及每2年進行之評鑑結果與改正狀況等，予以換照准駁之處分。

(三)國家通訊傳播委員會對於換照之處理原則，曾於95.4.11第29次委員會議作成決議：「未來事業執照之換發，將與平時之行為管制分流，對於非利用稀有資源之媒體，例如衛星頻道，因其無總量管制，原則上均予換發」，宣示所謂「撤換分流」之政策。嗣該會於99年5月後陸續完成平時監理相關之行政規則多則，並認監理政策應依媒體現狀作適當調整。

(四)國家通訊傳播委員會受理大禾多媒體申請年代綜合台換照時，鑒於該頻道過去6年執照有效期間違規情節嚴重，原擬不予許可換照，但考量產業發展、衛星廣播電視事業投資不易、觀眾及員工權益保障

等，決議仍給予換照，依行政程序法規定作成附解除條件之許可，而非逕為駁回其申請，固難謂有未依法行政之情事，惟國家通訊傳播委員會對衛星廣播電視業者，予與「撤照」或「不准換照」，事涉人民憲法上言論自由權及其營業自由權、財產權與其員工之工作權，茲事體大，主管機關自應多方思量，審慎為之。又衛星廣播電視若無頻道之稀缺性，則無通訊傳播稀有資源之分配及管理之必要性，宜遵循上述該會 95.4.11 決議自定之「撤換分流」審核原則，以符體系正義之自我拘束原則。針對頻道事業違規經營事實，國家通訊傳播委員會本有多種法律賦予的管制工具得以運用，於平日監理中依法原可依其違規情節輕重，分別核處以警告、罰鍰、停播、撤照之裁罰等採取漸進式措置，與屆期換照原可分流管理而無窒礙。在面對「年代綜合台」反覆違規經營之頻道業者，國家通訊傳播委員會卻捨此不由，於換照時，再將平日違規事件，合流併酌，引發「撤換合流」之爭議；且即使因囿於自我拘束原則，致不符合個別媒體情狀，而需調整或變更原有之監理政策，該會亦應循原政策形成之相關議決程序，予以廢止或明文修正其內容，並為宣示，始為正辦。而「撤換分流」之政策，並未見該會循行政程序調整或變更既定政策，以致於該會在根據個案情境，選擇或組合最適切的管制工具及行政作為上仍不免遭致質疑。

- (五) 綜上，對於衛星廣播頻道之監理方式，依法訂有漸進式措置，就非利用稀有資源之媒體，如能善盡平時之管制措施，則與屆期換照事項原可分流管制，既經該會委員會議決議宣示「撤換分流」之審查原則在先，嗣後該會卻未貫徹該項審查原則之執行，

對該項原則之調整或取捨之間未完備應有之作業程序，並對外為完整之說明或宣示，滋生爭議，核有未盡周延之處。

三、新聞自由應予充分維護，但新聞自由非可無限上綱，需受相關法制約束；經營媒體需承擔社會責任，係國際傳播學界之共識；國家通訊傳播委員會允宜不斷宣導，以廣周知，俾免依法採行必要之管理措置時，引起不必要之社會爭議。

(一)憲法第 11 條保障人民之言論及出版自由，旨在確保意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及實現自我之機會。言論自由為民主憲政之基礎，廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第 11 條所保障之範圍。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制(司法院釋字第 364 號解釋參照)。即憲法對言論、出版及新聞自由之保障並非絕對，應依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則，國家於符合憲法第 23 條規定意旨之範圍內，得以法律明確規定對之予以適當之限制。另按國家通訊傳播委員會組織法第 1 條至第 3 條規定，國家通訊傳播委員會為電信業務之主管機關，促進通訊傳播健全發展，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，並掌理通訊傳播監理法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行(第 3 條第 1 款)；通訊

傳播事業營運之監督管理及證照核發（第3條第2款）；通訊傳播資源之管理（第3條第6款）；通訊傳播競爭秩序之維護（第3條第7款）；其他通訊傳播事項之監理（第3條第14款）等。

（二）查年代綜合台於執照期間共違規49件，裁罰金額高達1,675萬元，又其違規案件類型甚多，包括節目廣告化、妨害兒少身心健康、未經許可擅自變更營運計畫、違反法律強制或禁止規定、違反節目分級處理辦法等，其中以「節目廣告化」33件最多，此據國家通訊傳播委員會函覆及答詢資料：

- 1、衛星廣播電視法第19條第1項規定，節目應維持完整性，並與廣告區分。即有關「節目廣告化」之認定、判斷標準，如美國、歐盟、韓國等均有節目應與廣告區分之明文規定，且行之有年，而我國立法及修法亦參考相關制度與作法。
- 2、國外媒體主管機關處以撤照案例，以英國傳播管理局（Ofcom）2005年認定電視購物頻道Auctionworld嚴重違反廣告標準除處以450,000英鎊（合台幣約2,700萬元）罰鍰外，6個月之後即因該頻道未修正違法行為，吊銷Auctionworld執照。
- 3、近年來由於廣告總量萎縮，無法滿足業者需求，致業者改變其營業與行銷策略，企圖從節目廣告化模式尋求更大廣告宣傳效益，進而增加業績，爰紛以製播「消費資訊節目」為名賣出時段，播送涉及廣告訊息之「節目」。此舉不但影響節目內容品質，亦使觀眾的權益未受到應有的保護。且因各頻道業者與前揭節目供應廠商間均訂定契約，契約中多明定如遭主管機關裁罰，該罰款需由廠商支付。因此，大部分頻道業者在廣告量銳

減及預期效益不彰情形下，以製播「消費資訊節目」為名賣出時段，一方面省卻製作成本，可將頻道時段填滿、一方面又可賺取上架費用，而倘節目內容因違法遭核處之罰鍰又可轉嫁廠商，是以播送涉及廣告訊息之「節目」，已成為部分頻道主要且重要收入來源。另一方面，對於節目供應商而言，託播節目所需支付頻道業者的費用，甚至加上遭主管機關裁罰之罰鍰，與廣告收益相比，仍為本小利大。因 99 年 7 月 15 日年代綜合台執照失效案之強化效益，目前大多數頻道皆配合該會行政指導，降低播送時數、停播違法節目，因而裁罰係屬有效之行政行為。

(三)綜上，廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故經營傳播業者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。查本案年代綜合台於執照期間共違規 49 件，裁罰金額高達 1,675 萬元，又其違規案件類型甚多，其中以「節目廣告化」33 件最多，乃至「換照許可之解除條件成就」，亦屬違反「節目廣告化」之規定，而業者甘冒受主管機關裁罰之風險，實為有利可圖，與保障「新聞自由」大相逕庭，縱新聞自由亦不能無限上綱，需受相關法制約束；經營媒體需要承擔社會責任，係國際傳播學界之共識。故國家通訊傳播委員會就業者易違犯法令之事項，先進國家對傳播媒體管理之相關立法例、管制原則，允宜不斷宣導，以廣周知，並適時予與行政指導，俾免業者舉著「新聞自由」之大纛，規避國家相關法令之規範，致主管機關依法採行必要之管理措置時，引起不必要之社會爭議。