

調查報告

壹、案由：近年，社會大眾對於鏡電視新聞台申設案有諸多質疑，究國家通訊傳播委員會就鏡電視新聞台之申請案有無依法定程序處理？對於相關爭議有無善盡監管之責？電視新聞頻道申設及營運監理有無須檢討改善之處？是否建構妥善之進退場機制及相關原則？實有深入查明之必要案。

貳、調查意見

近年，社會大眾及部分立法委員對於鏡電視股份有限公司（下稱鏡電視）新聞台申設案有諸多質疑，國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）為〈行政院組織法〉第9條第3款¹、〈通訊傳播基本法〉第3條第1項²及〈國家通訊傳播委員會組織法〉第8條第1項³明定依法獨立行使職權之獨立機關，究該會就鏡電視新聞台之申請案有無依法定程序處理？對於相關爭議有無善盡監管之責？等，均有調查之必要。

案經通傳會⁴函復相關資料，嗣於民國（下同）112年5月16日諮詢中正大學傳播學系教授○、世新大學廣播電視電影學系兼任副教授○、世新大學傳播管理學系助理教授○；同月19日詢問通傳會主任委員陳耀祥、主任秘書黃文哲等相關人員。本案調查完成，茲臚列調查意見如下：

一、按〈衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業申設審查辦法〉第16條規定，申請案件原則上應於通傳會

¹ 「行政院設下列相當中央二級獨立機關：……三、國家通訊傳播委員會。」

² 「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。」

³ 「本會依法獨立行使職權。」

⁴ 通傳會111年11月24日通傳內容字第11100594940號函及112年6月5日通傳內容字第11248013680號函。

收件日起6個月內作成准駁之決定，例外得將審查期間延長至多為1年。次按〈行政程序法〉第51條第5項規定及法務部90年2月27日函釋，申請者於補正資料前停止審查期間之進行。通傳會係於108年12月12日受理鏡電視新聞台第一次申設案，至110年6月1日該會檢還第一次申設案相關資料止，共歷時538天，其中鏡電視共補正14次，補正期間共100天，另通傳會函請鏡電視2位股東說明至其函復止共53天，又通傳會2次函請鏡電視說明以新案取代舊案及撤回第一次申設案，得扣除10天，皆不計入審查期間，經扣除163天後，審查期間為375天，仍逾越法定審查期間上限1年。再者，通傳會未依上開規定作成准駁之決定，竟同意以法無明定之「新案取代舊案」方式處理鏡電視先後提出之申設案，甚至在第一次申設案審查程序未終結前，通傳會即於110年5月7日受理第二次申設案，新舊兩案併存一段時間，規避人民申請案件審查期間之行政程序規定，與誠實信用保護人民權益之原則有悖，核有違失。

(一)申請案件原則上應於通傳會收件日起6個月內作成准駁之決定，例外得將審查期間延長至多為1年：

1、新設電視新聞台之法定程序：

(1)我國衛星廣播電視事業之申請設立，不分主要製播節目屬性，均依據〈衛星廣播電視法〉(下稱〈衛廣法〉)第6條第1項⁵及該條第4項授權訂定之〈衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業申設審查辦法〉(下稱〈衛廣事業申設審查辦法〉)相關規定處理。

(2)形式審查：申請者應依規定備齊相關資料，向

⁵「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，經審查許可，發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。」

通傳會提出申請，由該會業管單位先審查申請文件是否備齊。

(3) 實質審查：

〈1〉通傳會業務單位完成形式審查後，交由專家學者、公民團體代表及該會代表等組成之「申設換照諮詢會議」⁶，由個別諮詢委員進行書面審查。

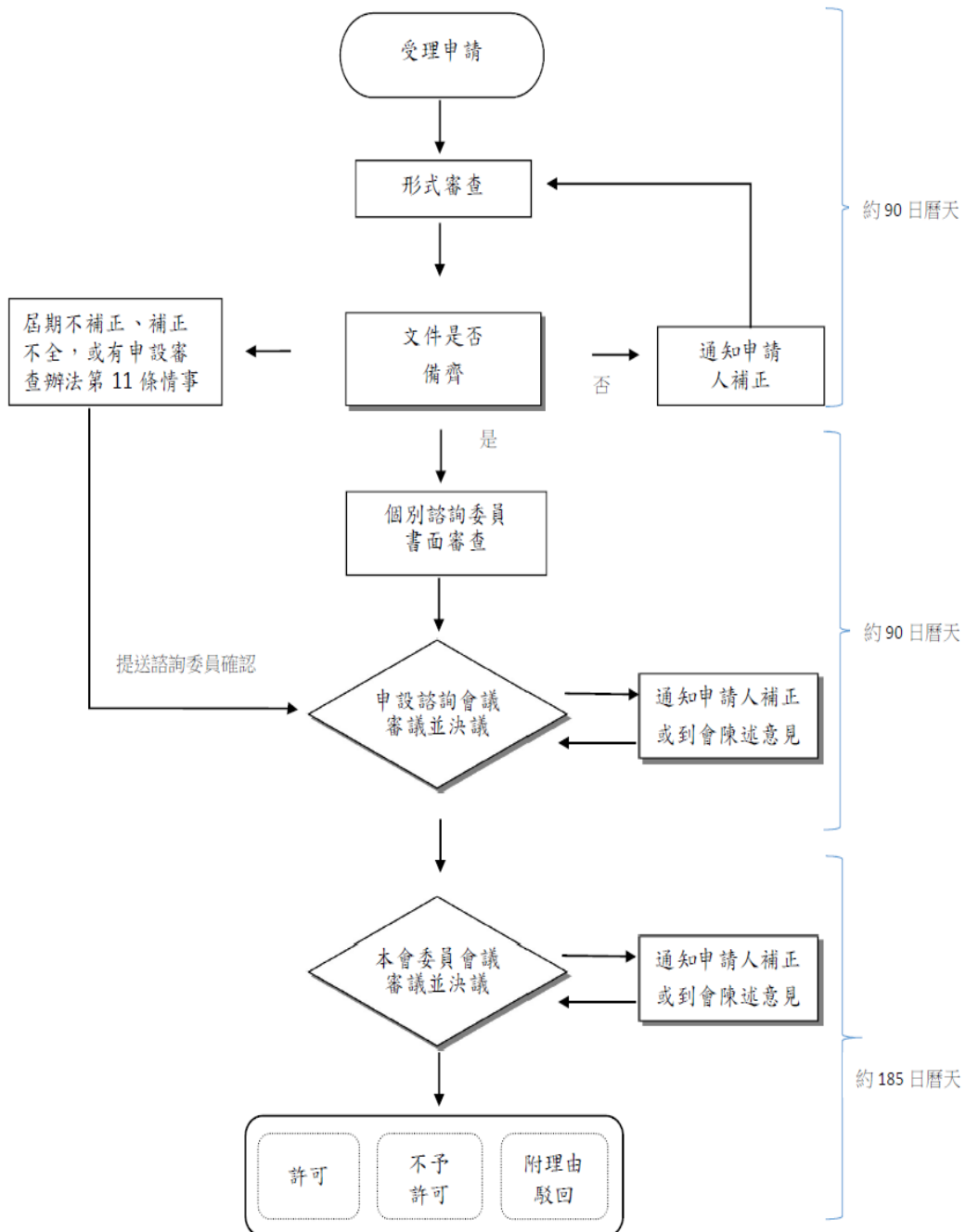
〈2〉召開諮詢會議進行審議（必要時請申請者補正資料或到會陳述意見），並於作成初審建議後提請通傳會委員會議複審（必要時仍得請申請者補正資料或到會陳述意見），作成許可與否之決議。

(4) 作業或審查程序詳下列作業流程圖：

⁶ 〈衛廣事業申設審查辦法〉第9條：「主管機關應召開衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業申設換照諮詢會議審查申請案件並提供諮詢意見。」

衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業或 他類頻道節目供應事業申請核發執照(許可)案 作業流程圖

公告處理期間：365日曆天



(5) 通傳會函復表示，其審查所有申請者之申設案，均依〈衛廣法〉第6條、〈衛廣事業申設審查辦法〉以及前揭對外公告之標準作業程序辦理，惟近5年並無其他經該會許可申設之新聞

頻道。

2、申設案之法定審查期間：

- (1) 〈衛廣事業申設審查辦法〉第16條第1項規定「申請案件應於收件日起6個月內決定之。」同條第2項規定「申請案件未能於前項期間處理終結者，主管機關得將審查期間延長最長6個月之期間，並以一次為限。」準此，申請案件原則上應於通傳會收件日起6個月內作成決定，例外得將審查期間延長至多為1年。
- (2) 〈行政程序法〉第51條第1項規定：「行政機關對於人民依法規之申請，除法規另有規定外，應按各事項類別，訂定處理期間公告之。」〈衛廣事業申設審查辦法〉第16條既已另定申請案件之處理期間，依其規定。

(二)按〈行政程序法〉第51條第5項規定及法務部90年2月27日(90)法律字第000452號函釋，申請者於補正資料前停止審查期間之進行：

- 1、〈行政程序法〉第51條第5項規定：「行政機關因天災或其他不可歸責之事由，致事務之處理遭受阻礙時，於該項事由終止前，停止處理期間之進行。」
- 2、據法務部90年2月27日(90)法律字第000452號函釋：「人民申請書件記載事項不完備或不充分，致行政機關無法受理，須限期補正者，依上述規定，自係屬『行政機關因其他不可歸責之事由，致事務之處理遭受阻礙』，因而於該事由終止前，停止處理期間之進行，俟補正後再接續已進行之期間合併計算處理期間。」準此，處理時間之計算均不包含申請者之補正期間，得予扣除。

(三)通傳會係於108年12月12日受理鏡電視新聞台第一

次申設案，至110年6月1日通傳會檢選第一次申設案相關資料止，共歷時538天，其中鏡電視共補正14次，補正期間共100天，另通傳會函請鏡電視2位股東說明至其函復止共53天，又通傳會2次函請鏡電視說明以新案取代舊案及撤回第一次申設案，得扣除10天，皆不計入審查期間：

- 1、通傳會自108年12月12日受理鏡電視新聞台第一次申設案起算，至110年6月1日通傳會檢選第一次申設案相關資料止，共歷時538天【20天（108年）+366天（109年，閏年）+152天（110年）】：

日期	辦理情形	備註
108/12/12	通傳會受理鏡電視新聞台第一次申設案	
108/12/27	通傳會函 ⁷ 請鏡電視就形式審查部分補正	
109/01/03	鏡電視補正黨政軍切結書及形式審查所需資料	補正1
109/01/06	鏡電視更新形式審查所需資料（製播準則、與其他既有新聞頻道之差異等）	補正2
109/01/07	鏡電視再次對前述形式審查所需資料更新	補正3
109/02/20	通傳會提報第138次諮詢會議（下稱諮詢會議）審查，會議後就諮詢委員所詢議題洽鏡電視補正	
109/03/13	通傳會函 ⁸ 請鏡電視補正（諮詢會議後）	
109/03/17	鏡電視依據第138次諮詢會議委員所詢議題補正資料	補正4
109/05/15	鏡電視補正資料後，通傳會第139次諮詢會議續行審議	
109/05/22	鏡電視依據第139次諮詢會議委員所詢議題	補正5

⁷ 通傳會108年12月27日通傳內容決字第10848039070號函。

⁸ 通傳會109年3月13日通傳內容決字第10948007880號函。

日期	辦理情形	備註
	補正資料	
109/05/22	通傳會函 ⁹ 請鏡電視補正（諮詢會議後）	
109/06/19	鏡電視補正資料後，通傳會第140次諮詢會議續行審議	
109/06/23	通傳會函 ¹⁰ 請鏡電視補正（諮詢會議後）	
109/06/30	通傳會請鏡電視代表到諮詢會議陳述	
109/07/08	鏡電視依據第140次諮詢會議委員所詢議題補正資料	補正6
109/07/08	通傳會第141次諮詢會議，鏡電視代表到會陳述後續行審議	
109/07/24	通傳會函 ¹¹ 請鏡電視補正（諮詢會議後）	
109/08/07	鏡電視依據第141次諮詢會議委員所詢議題補正資料	補正7
109/08/14	通傳會函 ¹² 請鏡電視補正董監事之第一類票據信用資料	
109/08/19	鏡電視補正董監事第一類票據信用查覆單	補正8
109/08/21	通傳會第142次諮詢會議，提出初審建議	
109/12/17	通傳會函 ¹³ 請鏡電視補正資料續行審議	
109/12/25	鏡電視依通傳會109年12月14日晨報會議所詢議題補正資料	補正9
110/01/07	通傳會電臺與內容事務處通知鏡電視補正	
110/01/13	鏡電視依通傳會通知補正資料	補正10
110/01/20	通傳會第947次委員會議審議，請鏡電視代表到會陳述	
110/01/22	通傳會函 ¹⁴ 請鏡電視補正	

⁹ 通傳會109年5月22日通傳內容決字第10948016830號函。

¹⁰ 通傳會109年6月23日通傳內容決字第10948020290號函。

¹¹ 通傳會109年7月24日通傳內容決字第10948023920號函。

¹² 通傳會109年8月14日通傳內容決字第10948026262號函。

¹³ 通傳會109年12月17日通傳內容決字第10948040160號函。

日期	辦理情形	備註
110/01/28	鏡電視依通傳會110年1月20日委員會議所詢議題補正資料	補正11
110/02/05	鏡電視回應通傳會委員追問之問題	補正12
110/02/18	通傳會函 ¹⁵ 請鏡電視補正	
110/02/26	鏡電視補充說明兒少節目機制，稱無中資、並對第一次申設案作最後綜整	補正13
110/03/03	鏡電視補正上傳申請過程所述節目樣帶	補正14
110/03/05	通傳會函 ¹⁶ 請黃姓股東提供資料	
110/04/06	黃姓股東函復通傳會	
110/04/07	通傳會函 ¹⁷ 請朱姓股東說明未完成認股等情	
110/04/26	朱姓股東函復通傳會	
110/04/27	通傳會函 ¹⁸ 請鏡電視就○辭任、勞工董事等補正說明	
110/05/07	通傳會受理鏡電視新聞台第二次申設案	
110/05/24	通傳會函 ¹⁹ 請鏡電視確認是否申請撤回108年第一次申設案，並請該會審理110年第二次申設案	
110/05/25	鏡電視在通傳會委員會議決議前來函 ²⁰ 撤回第一次申設案，本件結案	
110/06/01	通傳會函 ²¹ 復鏡電視檢還第一次申設案營運計畫資料	

2、鏡電視共補正14次，得扣除補正期間共100天：

(1) 通傳會於108年12月27日函請鏡電視就形式審

¹⁴ 通傳會110年1月22日通傳內容決字第11048002580號函。

¹⁵ 通傳會110年2月18日通傳內容決字第11048004860號函。

¹⁶ 通傳會110年3月5日通傳內容決字第11048006820號函。

¹⁷ 通傳會110年4月7日通傳內容決字第11000193660號函。

¹⁸ 通傳會110年4月27日通傳內容決字第11000246500號函。

¹⁹ 通傳會110年5月24日通傳內容決字第11048015920號函。

²⁰ 鏡電視110年5月25日110鏡電視法字第005號函。

²¹ 通傳會110年6月1日通傳內容決字第10800704250號函。

- 查部分補正，鏡電視分別於109年1月3日、6日及7日為3次補正，得扣除12天。
- (2) 通傳會於109年3月13日函請鏡電視補正第138次諮詢會議中諮詢委員所詢議題，鏡電視於109年3月17日為第4次補正，得扣除5天。
 - (3) 通傳會於109年5月22日函請鏡電視補正第139次諮詢會議中諮詢委員所詢議題，鏡電視於當日為第5次補正，得扣除1天。
 - (4) 通傳會於109年6月23日函請鏡電視補正第140次諮詢會議中諮詢委員所詢議題，鏡電視於109年7月8日為第6次補正，得扣除16天。
 - (5) 通傳會於109年7月24日函請鏡電視補正第141次諮詢會議中諮詢委員所詢議題，鏡電視於109年8月7日為第7次補正，得扣除15天。
 - (6) 通傳會於109年8月14日函請鏡電視補正董監事之第一類票據信用資料，鏡電視於109年8月19日為第8次補正，得扣除6天。
 - (7) 通傳會於109年12月17日函請鏡電視補正109年12月14日晨報會議所詢事項，鏡電視於109年12月25日為第9次補正，得扣除9天。
 - (8) 通傳會電臺與內容事務處於110年1月7日通知鏡電視補正，鏡電視於110年1月13日為第10次補正，得扣除7天。
 - (9) 通傳會於110年1月22日函請鏡電視補正該會第947次委員會議中委員所詢議題，鏡電視分別於110年1月28日為第11次補正及於110年2月5日為第12次補正，得扣除15天。
 - (10) 通傳會於110年2月18日函請鏡電視補正兒少節目機制，鏡電視分別於110年2月26日為第13次補正及110年3月3日為第14次補正，得扣除

14天。

3、另通傳會函請鏡電視2位股東說明至其函復止共53天，不計入審查期間得予扣除：

- (1) 通傳會於110年3月5日函請鏡電視黃姓股東說明持股情形並提供資料，經黃姓股東於同年4月6日函復通傳會，得扣除33天。
- (2) 通傳會於110年4月7日函請鏡電視朱姓股東說明持股情形並提供資料，經朱姓股東於同年4月26日函復通傳會，得扣除20天。

4、又通傳會2次函請鏡電視說明以新案取代舊案及撤回第一次申設案，得扣除10天，皆不計入審查期間：

- (1) 通傳會於110年4月27日對於鏡電視同月23日來函²²要求說明，鏡電視於同年5月4日函²³復通傳會申請新案取代舊案，得扣除8天。
- (2) 至於通傳會主張就鏡電視撤回第一次申設案之意思表示不計入審查時效計算，惟通傳會是否同意鏡電視申請撤回第一次申設案，仍須經審查程序，此觀通傳會業管單位於110年5月13日簽提後續處理方式討論案、同月17日晨報會議及同月19日第964次委員會議可知，自應計入第一次申設案之審查期間合併計算。嗣通傳會於110年5月24日依第964次委員會議決議²⁴，函請鏡電視確認其同月4日來函所稱「以新案取代舊案」意旨是否為申請撤回108年案件並請通傳會審理110年案件，經鏡電視於同月

²² 鏡電視110年4月23日110鏡電視法字第002號函。

²³ 鏡電視110年5月4日110鏡電視法字第002號函。

²⁴ 決議：關於鏡電視股份有限公司110年5月4日函向本會「申設鏡電視新聞台申請新案取代舊案」一案，請發函該公司以釐清其是否已就108年12月12日線上申請案表示撤回，以利後續處理。

25日函復確認，得扣除2天。通傳會於110年6月1日函復鏡電視檢還108年第一次申設案相關資料，顯示該會始正式同意鏡電視撤回第一次申設案，至此第一次申設案之審查期間終止。

5、經扣除163天（100天+53天+10天）後，通傳會受理鏡電視第一次申設案所經過之審查期間為375天，仍逾越〈衛廣事業申設審查辦法〉第16條之法定審查期間上限1年。

（四）通傳會未依〈衛廣事業申設審查辦法〉第16條規定作成准駁之決定，而同意「以新代舊」，甚至在第一次申設案審查程序未終結前，通傳會即於110年5月7日受理第二次申設案，新舊兩案併存一段時間，規避人民申請案件審查期間之行政程序規定，與誠實信用保護人民權益之原則有悖：

1、本院諮詢之學者專家表示，依〈衛廣事業申設審查辦法〉第16條規定，申請案件原則應於收件日起6個月內「決定之」，依法得將審查期間延長，最長6個月，不過依〈行政程序法〉規定，補正期間是可以扣除，鏡電視第一次申請的初審（109年8月）沒過，初審是找外部學者專家，會針對幾個面向去評分，例如節目定位、客服、內部控制、自律組織、財務等，外部初審沒過，但中間補正10幾次，到通傳會委員會議複審時卻停擺未決多時，直到110年5月7日之前，通傳會都沒有回覆，通常初審未過，通傳會複審時依初審結果多會決定未過，不過鏡電視這案並不是這樣，沒有及時做決定。鏡電視於110年5月7日，在原申請案未決之前，竟提出第二次申設案，並於110年5月25日（隔二週後）才撤回其第一次申請的

案子，之後又經過多次補正，111年2月11日才准許其新聞台申請許可案。不過鏡電視於110年5月7日提出第二次申請，卻於110年5月25日才撤回其第一次申請，這很奇怪，基於依法行政，應在法定期限（6+6）內決定。縱使有要求補正，也會盡量在法定期限內完成，如果未補正或補正不齊，就可以直接駁回，未來還是可以重新申請。既然沒有總量管制，也可以重新申請，結果通傳會遲延不決，已失去獨立機關所應有的獨立精神及專業性的決斷。

- 2、再者，〈衛廣事業申設審查辦法〉第16條第1項明定通傳會就申請案件應於法定期間內「決定之」，且通傳會公告之作業流程圖亦指出決議之種類僅有「許可」、「不予許可」、「附理由駁回」3種，惟通傳會竟同意以法無明定之「新案取代舊案」方式處理鏡電視先後提出之新聞台申設案，甚至在第一次申設案審查程序未終結前，即於110年5月7日受理第二次申設案，新舊兩案併存一段時間，規避審查期間之行政程序規定，與誠實信用保護人民權益之原則²⁵有悖。

(五)綜上，通傳會係於108年12月12日受理鏡電視新聞台第一次申設案，至110年6月1日檢還第一次申設案相關資料止，共歷時538天，其中鏡電視補正14次，補正期間共100天，另通傳會函請鏡電視2位股東說明至其函復止共53天，又通傳會2次函請鏡電視說明以新案取代舊案及撤回第一次申設案，得扣除10天，皆不計入審查期間，經扣除163天後，審查期間為375天，仍逾越審查期間上限1年。另通傳會未

²⁵ 〈行政程序法〉第8條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之……。」

依規定作成准駁之決定，竟同意以法無明定之「新案取代舊案」方式處理鏡電視先後提出之申設案，甚至在第一次申設案審查程序未終結前，即於110年5月7日受理第二次申設案，新舊兩案併存一段時間，規避人民申請案件審查期間之行政程序規定，與誠實信用保護人民權益之原則有悖，核有違失。

二、通傳會受理鏡電視新聞台第二次申設案後，經111年1月19日第999次委員會議決議許可，並於同年2月11日發出許可函，但附加12項負擔、14項保留許可廢止權及16項行政指導。雖該42項附加事項多數係源自於鏡電視公司章程、自行提出之營運計畫或依通傳會要求補正資料內之承諾及說明，但申設許可附加事項如此之多，引發過當質疑，未來有關附加附款之要求，宜遵守〈行政程序法〉之明確原則及平等原則，謹守分際。

(一)通傳會受理鏡電視新聞台第二次申設案後，經111年1月19日第999次委員會議決議許可，並於同年2月11日發出許可函，相關辦理情形及補正事項表列如下：

日期	辦理情形	備註
110/05/07	通傳會受理鏡電視新聞台第二次申設案	
110/06/03	通傳會函請鏡電視就形式審查項目補正	
110/06/08	鏡電視提交形式審查所需補正資料	補正1
110/06/18	通傳會第151次諮詢會議審查，會議後就諮詢委員所詢議題洽鏡電視補正	
110/06/28	通傳會函請鏡電視就諮詢會議所詢議題補正，以及通知到會陳述	
110/07/09	鏡電視提供諮詢會議詢答議題所需補正資料、出席名單	補正2

日期	辦理情形	備註
110/07/16	通傳會第152次諮詢會議，請鏡電視代表到會陳述	
110/07/23	通傳會電郵洽請鏡電視確認到會陳述之訪談紀錄	
110/07/29	鏡電視回傳訪談紀錄	補正3
110/08/03	通傳會函請鏡電視就諮詢會議所詢議題補正	
110/08/06	鏡電視提供勞工董事、近用計畫、外部公評人、節目製播、國際新聞、觀眾滿意度調查、編審制度等補正資料	補正4
110/08/23	通傳會第154次諮詢會議，續行審議	
110/08/25	通傳會請鏡電視補正公司章程等資料	
110/09/06	通傳會請鏡電視補正製播兒少節目相關規範	
110/09/13	鏡電視因事業董監事有所調整，補正相關形式審查資料	補正5
110/09/24	通傳會第155次諮詢會議，提出初審建議	
110/10/21	通傳會業管單位循程序提報委員會議審議	
110/11/17	通傳會第990次委員會議，決議請鏡電視代表到會陳述，並函請業者補正資料	
110/11/24	鏡電視提交到通傳會說明資料、影音及相關切結文件	補正6
110/11/29	通傳會請鏡電視補充樣帶，鏡電視當日回傳	補正7
110/12/01	通傳會第992次委員會議，鏡電視代表到會陳述	
110/12/14	通傳會函請鏡電視就到會陳述事項補正	
110/12/16	鏡電視補正110年12月1日到會陳述後之書面資料	補正8
111/01/11	通傳會函請鏡電視補正說明營運計畫內容	

日期	辦理情形	備註
111/01/12	通傳會通知鏡電視提供財務報表及所屬員工勞保、薪資資料	
111/01/13	鏡電視補正員工清冊、說明有無從鏡週刊轉移人員等情	補正9
111/01/14	鏡電視補正外部公評人、編審制度、員工薪資等情	補正10
111/01/14	通傳會通知鏡電視補充提供薪資清冊等明細資料	
111/01/17	通傳會通知鏡電視就其員工大量加退保情形說明	
111/01/18	鏡電視補充說明員工清冊大量加退保情形	補正11
111/01/18	鏡電視電郵補正開播日期	補正12
111/01/19	通傳會第999次委員會議審議並決議許可申設 ²⁶	
111/02/11	通傳會發出許可申設函	

(二)前揭許可函附加12項負擔、14項保留許可廢止權及16項行政指導：

1、12項負擔事項：

- (1) 該公司定位為「民間版公共媒體」，應落實營運計畫中所訂股權分散、所有權與經營權分離、企業永續經營更重於獲利、多元且獨特專業且深度、嚴格的自律與製播準則、新聞不帶私益或個人目的、重視人才培育與專業、重視

²⁶ 通傳會第999次委員會議決議：「一、許可鏡電視股份有限公司申請經營衛星頻道節目供應事業『鏡電視新聞台』頻道，並依〈行政程序法〉第93條第2項第3款規定作成負擔之附款、同條第4款作成保留許可廢止權之附款，如未履行，本會得依同法第123條規定，為全部或一部之廢止。附加負擔及保留許可廢止權之附款如下：……。二、該公司之補正資料及到會陳述承諾事項均列為營運計畫之一部分，應確實執行，所列行政指導事項，列為下次評鑑及換照之重點審查項目。三、本會王委員維菁及林委員麗雲另對本案提出不同意見書。」

社會對話與收視聽眾申訴、重視法遵並落實營運計畫等九大理念與多元、專業、深度、國際、藝文、弱勢等六大特色。

- (2) 該公司自許可申請經營之當年起每年6月30日前將前一年度參與政府標案資訊（含標案名稱、採購單位、得標金額、履約項目）公布於官網；該公司分包他公司政府標案時，亦同。
- (3) 該頻道未來播出內容品質，應至少與送通傳會之樣帶保持一致，且作為最低標準，並不斷改進。
- (4) 該公司應依營運計畫於開播次日起3個月內補實至少450人編制，並不得與他公司有人力共用情形；該公司應於開播次日起4個月內檢附該公司員工名冊函報通傳會。
- (5) 該公司應依營運計畫於許可之次年起每年6月30日前檢送前一年度員工最低薪資新臺幣（下同）32,000元及最低1個月年終獎金之佐證資料（含勞健保資料、董事會相關議事錄等）報通傳會備查。
- (6) 該公司應依營運計畫所訂時數、比率及金額製播藝文（每日1小時）、台語（每日2小時）、兒少新聞（每週2至4小時）等節目；就非即時新聞節目常態性提供字幕，每日至少1小時即時新聞搭配使用手語。為落實前揭要求，該頻道每季製播前揭內容情形，應自開播之次季起，將前一季經內部自律組織外部委員簽證並公布於該公司官網，並報通傳會。
- (7) 該頻道應依營運計畫所訂時數、比率及金額製播國際新聞（每日新聞中國際新聞比例15%以上、每日新播1小時國際新聞專題節目），並派

駐美國、歐洲至少一組記者，每年國際新聞製播投入至少5,000萬元。為落實前揭要求，該頻道每季製播前揭內容情形，應自開播之次季起，將前一季經內部自律組織外部委員簽證並公布於該公司官網，並報通傳會。自許可申請經營之次年起，該公司每年6月30日前應將前一年度國際新聞製播之成本及費用送會計師查核，並將查核結果報送通傳會。

- (8) 該公司外部公評人應依設置章程及契約行使職務，包括但不限於確保組織的公開透明、確保新聞工作者負擔起社會責任、向公眾解釋新聞工作者的角色與義務，以及對於新聞工作者的責任與公眾的期待，成為溝通的橋樑，並向公眾報告公司之營運是否符合新聞編輯室公約。外部公評人應依營運計畫所採節目製播型態對外說明，並邀請閱聽人代表參與，該公司應予必要之協助。
- (9) 該公司應落實其所訂定之編輯室公約，並確保該頻道節目（含新聞）製播不受政府、政黨、企業、廣告商、股東或經營團隊等任何人不當干預。
- (10) 該公司內部自律規範機制，外部委員中，具新聞專業者不得少於外部委員總數之三分之一；該公司內部自律規範機制應聘請具兒少、性平等專長之外部委員，審議相關議題必要時，並應聘請相關專長之專家學者列席。
- (11) 該公司就該頻道應依營運計畫至少配置不擔任其他職務之專職獨立編審4至6位。
- (12) 該公司於「公司負責人及主要股東資訊申報平臺」執行變動申報內容之次日起7日內，就

變動內容另函予通傳會。

2、14項保留許可廢止權事項：

- (1) 該公司不得受滲透來源之直接或間接指示、委託或資助，從事新聞製播或業務經營；亦不得接受滲透來源直接或間接之投資。
- (2) 就與大陸地區之往來，該公司應符合〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例〉第73條規定。
- (3) 該公司取得執照後，精鏡傳媒股份有限公司董監事及經理人不得參與該公司任何營運。
- (4) 該公司股東及其所屬企業，與該公司間不應有顯著非常規交易或不當利益輸送情事，並應納入會計師查核事項。
- (5) 該公司股東應給予該頻道充分財務支持，並依該頻道營運計畫謹守所有權與經營權分離原則，除依公司法規定行使股東權利，不得以任何方式介入該公司人事、財務及業務。
- (6) 該公司單一普通股股東，其持股比率不得逾資本總額之15%；該公司於本次許可經營執照效期間不發行特別股。
- (7) 普通股股東於116年6月30日前，除以其股份之全部或一部交付信託外，不得以其股份之全部或一部，轉讓於他人；該公司股東如將其持股交付信託，應於簽訂信託契約之次日起7日內，將信託契約函送通傳會備查。
- (8) 該公司於本次許可經營執照效期間不改變閉鎖性股份有限公司性質；該公司於通傳會許可之次日起3個月內完成現金增資，並向通傳會申請變更實收資本額為20億元。該公司未來增資或股東認股導致實收資本額變更，應向通傳會申請。

- (9) 該公司董事過半數以上應由非股東之自然人擔任，應具備對媒體經營有正面助益之專業及適格性，該公司章程並應明訂選任標準，並於許可之次日起6個月內將修正之章程報通傳會備查；本屆董事會屆期改選時，擬任董事應包含一席由該公司全體員工票選推薦人選（勞工董事）。為落實要求，前揭事項納入通傳會依法審理該公司負責人變更案件審酌要件。
- (10) 該公司監察人應由非股東之自然人擔任，應具備對媒體經營有正面助益之專業及適格性，該公司章程並應明訂選任標準，並於許可之次日起6個月內將修正之章程報通傳會備查。為落實要求，前揭事項納入通傳會依法審理該公司負責人變更案件審酌要件。
- (11) 該公司股東除持股全部交付信託者外，其持股超過資本總額5%以上者，不得擔任該公司董事或監察人；該公司董事及監察人如將其持股交付信託，應於簽訂信託契約之次日起7日內，將信託契約函送通傳會備查。為落實要求，前揭事項納入通傳會依法審理該公司負責人變更案件審酌要件。
- (12) 該公司應依營運計畫運作公評人制度，並將公評人業務紀錄、每季業務報告及每年業務報告書對外公開，業務報告並應綜整公評人建議要求事項之具體改善結果；公評人人選、設置章程及契約如有變更，應自變更之次日起7日內報通傳會備查。
- (13) 該公司編輯室公約經勞資會議單獨將新聞編輯室公約納入工作規則前，或經該公司與該公司工會簽署團體協約前，董事長、總經理、持

有該公司已發行股數5%以上之股東應先與新聞部員工推派之代表簽署編輯室公約，為保障新聞自由，除既有草案所訂內容，經簽署之公約中應至少納入「本公約為該公司製播新聞同仁基本勞動條件之一，應視為勞動契約之基本構成要件，該公司不得因製播新聞同仁主張本公約之權利而給予不利之處分」之文字，並於該頻道開播前函報通傳會。

- (14) 該公司處理新聞部最高負責人不適任程序，應有內部自律組織外部成員參與審查。

3、16項行政指導事項：

- (1) 該公司應參酌公共電視製播規範訂定網路自律規範（含社群經營守則），於許可之次日起6個月內報通傳會備查；所製播網路內容不得與精鏡傳媒股份有限公司共用。
- (2) 該公司製播節目比率應符合營運計畫所訂內容（未來兩年新播比率75%、本國比率100%、自製比率100%），並應注意節目與內容規劃之多樣性，服務多元族群，包括不同區域、語言、性別、階級、世代、價值之族群，並應逐年提升節目製播成本及費用。
- (3) 該公司應依〈衛廣法〉第22條、申設子法規定及內部自律組織章程設置並運作內部自律規範機制，並定期公布公眾申訴之處理及回復報告。
- (4) 該公司總經理應具備媒體經營相關資格及背景；新聞部最高負責人應具備新聞專業之資格及背景。
- (5) 頻道應依營運計畫不製播三器新聞、腥羶色（狗仔）新聞、不製播娛樂花邊新聞。

- (6) 頻道除經主管機關許可外，全時段不製播新聞性政論型談話節目；頻道就所製播節目（含新聞）不從事置入活動。
- (7) 頻道製播新聞性評論節目，應於節目加註「以上言論符合事實查證及公平原則」。
- (8) 該公司新聞部不參與政府標案之規劃、投標與執行。
- (9) 該公司自許可申請經營之當年起每年6月30日前將前一年度經會計師簽證之公司財務報表函報通傳會備查。
- (10) 頻道應適時推出4K畫質節目。為落實前揭要求，頻道每季製播前揭內容情形，應自開播之次季起，將前一季經內部自律組織外部委員簽證並公布於該公司官網，並報通傳會備查。
- (11) 頻道製播節目應秉持多元原則，重視議題與觀點平衡，拉近城鄉及南北差距，於臺中（中部）、高雄（南部）派駐地方記者。為落實前揭要求，頻道每季製播前揭內容情形，應自開播之次季起，將前一季經內部自律組織外部委員簽證並公布於該公司官網，並報通傳會備查。
- (12) 頻道應依營運計畫提供免費廣告時段予NGO、NPO團體刊登廣告，善盡企業之社會責任。為落實前揭要求，頻道每季製播前揭內容情形，應自開播之次季起，將前一季經內部自律組織外部委員簽證並公布於該公司官網，並報通傳會備查。
- (13) 該公司應依營運計畫至少每季辦理一次收視聽眾會，由公評人列席表示意見，於許可之當年起每年交錯執行「觀眾滿意度調查」與質化

報告暨社會影響力評估。上述項目應提新聞製播會議、新聞倫理委員會、外部公評人辦公室，並就落實改進議題之執行成果，供內部參考暨於公司官網公開。

- (14) 該公司應促進工會成立，並至少負擔法律諮詢服務費用。
 - (15) 該公司應於工會成立後挹注至少50萬元至工會帳戶作為工會運作費用，提供充足空間之工會專屬辦公室，並不得影響、妨礙或限制工會之運作。
 - (16) 為落實前揭促進工會成立及運作相關要求，該公司應於許可之次年起每年6月30日前將前一年度事項落實情形函報通傳會。
- 4、通傳會函復表示，考量民主社會中新聞頻道對公意形成有正面影響，委員會議參照該頻道營運計畫及申請人承諾，決議予以許可，並在股權結構、負責人資格、公司財務、公司人力、經營方針、內容製播、內部控管與公共問責、勞動權益等面向之要求，分別做成附款及行政指導事項。申請者以「民間版的公共媒體」自期，提出設置全職專任之外部公評人制度，參與監督新聞製播並向公眾報告等，申請人亦提出閉鎖性公司、股權分散、所有權與經營權分離、製播兒少新聞、手語新聞、台語新聞、藝文新聞、國際新聞等、保障員工最低薪資、年終獎金，並有新聞編輯室公約、獨立編審等確保新聞製播自主等相關機制，因此通傳會對該新聞頻道之申設，仍有期待，爰以附款要求該公司落實前揭營運計畫，其董事長、總經理等，應於該頻道開播前與員工簽妥編輯室公約，另該公司應依營運計畫規劃實施

外部公評人等公共問責機制，包含由外部公評人向觀眾說明。另為確保該公司財務狀況能維持頻道持續營運並不受外界干預，爰要求於官網公開所參與之政府標案等。

(三)該42項附加事項雖多數係源自於鏡電視公司章程、自行提出之營運計畫或依通傳會要求補正資料內之承諾及說明、相關法令規定，但申設許可附加事項如此之多，引發過當質疑，未來有關附加附款之要求，宜遵守〈行政程序法〉之明確原則及平等原則，謹守分際：

1、通傳會許可鏡電視新聞台經營時附加26項附款及16項行政指導事項之具體出處如下：

(1) 12項負擔事項之出處：

〈1〉負擔1係源自於鏡電視營運計畫P59~66之說明：「針對主管機關針對衛星廣播電視台之嚴格法遵要求，爰確定以下九大經營理念：股權分散、所有權與經營權分離、企業永續經營更重於獲利、多元且獨特專業且深度、嚴格的自律與製播準則、新聞不帶私益或個人目的、重視人才培育與專業、重視社會對話與收視聽眾申訴、重視法遵並落實營運計畫。……鏡電視並將『股權分散』之經營理念，明文定於公司章程第7條第1項：『本公司單一普通股股東，其持股比率不得超過資本總額之15%。』又公司章程第2條明定：『本公司為閉鎖性股份有限公司。』亦確保公司股東不得轉讓股份……。」、P97之說明：「頻道內容六大特色，即多元、專業、深度、國際、藝文、弱勢，讓鏡電視新聞台節目製播不僅內容多元，同時兼具頻道之獨特性。」

- 〈2〉負擔2係源自於鏡電視110年12月15日補正資料P7之承諾事項：「願依通傳會要求而承諾：每年於官網對外揭露該公司前一年度承接政府採購資訊。」
- 〈3〉負擔3係參照他案先例所附加。
- 〈4〉負擔4係源自於鏡電視營運計畫P215之說明：「獲准成立鏡電視新聞台後，規劃3至6個月內開台，在開台前將補實450名員工。」
- 〈5〉負擔5係源自於鏡電視營運計畫P202之說明：「即便是甫自校園畢業的社會新鮮人，鏡電視新聞台亦規劃每人起薪最少為32,000元，……亦保障員工最少有1個月的年終獎金。」
- 〈6〉負擔6係源自於鏡電視營運計畫P252~253之說明：「鏡電視新聞台首創，每日新播1小時藝文新聞節目……規劃每週2小時兒少新聞節目……規劃每日新播2小時台語新聞……聾人協會除期待本公司提供每日1小時手語新聞……」、P493之說明：「節目規劃：每日藝文新聞節目新播1小時、台語新聞報導新播2小時、手語新聞報導新播1小時、兒少新聞節目新播2小時……。」追蹤方式另詳該公司新聞自律委員會組織章程第14~16條規定。
- 〈7〉負擔7係源自於鏡電視營運計畫P242之說明：「鏡電視新聞台除編制歐洲、美國各一組駐外記者外，國際新聞巡迴特派員每年出國採訪趟數至少24次」、P244之說明：「各節即時新聞時段，國際新聞內容比例達15%以上；每日新播1個小時國際新聞專門節目；……每年國際新聞製播預算至少5,000萬；派駐歐

洲、美國各一組駐外特派記者。」P493之說明：「節目規劃／國際新聞製播：各節即時新聞國際新聞15%以上；每日國際新聞節目新播1小時；……；派駐歐洲、美國各一組駐地記者……；每年國際新聞製播預算5,000萬以上。」追蹤方式另詳該公司新聞自律委員會組織章程第14~16條規定。

- 〈8〉負擔8係源自於鏡電視營運計畫P437所列之「鏡電視新聞台外部公評人設置章程」第7條規定。
- 〈9〉負擔9係源自於鏡電視營運計畫P430所列之「鏡電視新聞台新聞編輯室公約草案」第16條規定。
- 〈10〉負擔10係源自於鏡電視營運計畫P161之說明：「新聞自律倫理委員會外部委員應符合以下各項條件之一：『一、新聞傳播專業背景之專家學者；二、新聞自律或新聞倫理規範相關專業人士；三、長期關注身心障礙權益之專家學者；四、長期關注兒少權益之專家學者；五、長期關注性別平等之專家學者；六、長期關注各大重大社福議題，且對鏡電視新聞台新聞自律能有助益之專家學者。』。為顧及性別平等與新聞專業考量，女性委員、新聞專業委員不得少於外部委員總數三分之一。」
- 〈11〉負擔11係源自於鏡電視營運計畫P137之說明：「鏡電視新聞台編制4至6名全職內容編審。」
- 〈12〉負擔12係源自於鏡電視110年12月15日補正資料P3之承諾事項：「願依通傳會要求而承

諾：就該公司日後於『公司負責人及主要股東資訊申報平臺』執行變動申報內容，一併提供通傳會。」

(2) 14項保留許可廢止權事項之出處：

- 〈1〉保留廢止權1係參照〈反滲透法〉所附加。
- 〈2〉保留廢止權2係源自於鏡電視110年9月13日補正資料P1之說明：「8位股東主要事業均在臺灣，資金背景單純，加上股權分散結構以及閉鎖性股份有限公司架構，中資無介入之可能。」及110年12月1日通傳會行政訪談紀錄：「我們有完善專業的獨立內控自律機制，所以沒有一個股東能有辦法來干預新聞，還有嚴格的自律製播準則，有這些機制來控管，還有外部公評人的監督，所以股東沒有辦法來影響我們新聞專業獨立自主。」
- 〈3〉保留廢止權3係源自於鏡電視110年12月15日補正資料P5之說明：「精鏡傳媒公司與○均未任職鏡電視，與一般外部人士無異，鏡電視110年12月1日到會陳述時，陳董事長亦回覆○目前已無任職於鏡電視。依照公司治理與自律內控機制之原則，均不得參與公司營運、或介入及主導新聞製播」及111年1月12日補正資料P1之說明事項：「○自辭任鏡電視董事長後，未擔任該公司任何職務，亦未擔任該公司顧問，該公司未支付任何費用予○。○無參與鏡電視與頻道營運。鏡電視員工均為專職專任從事該公司營運業務，並無兼職，亦無與任何公司共用人員。」
- 〈4〉保留廢止權4係參照他案先例所附加。
- 〈5〉保留廢止權5係源自於鏡電視營運計畫P61之

說明：「各股東並不擔任董事及介入公司營運，……落實新聞媒體之所有權與經營權分離，股東均為單純之財務投資或理念支持，因此既不擔任經營管理職，也不介入經營，亦不得干預新聞報導內容。」

- 〈6〉保留廢止權6係源自於鏡電視營運計畫P60之說明：「應使公司之股權分散，單一股東持股不得超過資本總額15%……。」及鏡電視110年7月9日補正資料P1之說明：「鏡電視無發行特別股之規劃。」
- 〈7〉保留廢止權7係源自於鏡電視營運計畫P62之說明：「公司章程第2條明定：『本公司為閉鎖性股份有限公司。』第7條第2項：『本公司普通股股東於116年6月30日前，除以其股份之全部或一部交付信託外，不得以其股份之全部或一部，轉讓於他人。』」
- 〈8〉保留廢止權8係源自於鏡電視營運計畫P303所列「認股人認股情況」，及鏡電視110年7月9日補正資料P1之說明：「116年6月30日僅係公司章程對閉鎖性股份有限公司禁止股權轉讓之期限，股權分散原則仍依公司章程第7條第1項辦理，並無變更之規劃。該公司將要求股東至遲於通傳會許可本案申設後3個月內，完成認股程序。」
- 〈9〉保留廢止權9係源自於鏡電視110年6月7日補正資料P5~6之說明：「鏡電視公司章程明定董事半數以上為非股東。勞工董事之規劃，由員工推選，經股東會選任產生。目前對勞工董事之選任，並無修改公司章程之規劃，惟仍尊重通傳會之指導，配合執行。」鏡電視

營運計畫P492之說明：「訂立董監事選任標準，董監事具媒體經營之專業與適格性……董事半數以上由外部自然人擔任……董事選任標準訂入章程。」及公司章程第14條、第14條之1。

〈10〉保留廢止權10係源自於鏡電視110年6月7日補正資料P5~6之說明：「鏡電視公司章程明定監察人為非股東。」鏡電視營運計畫P492之說明：「訂立董監事選任標準，董監事具媒體經營之專業與適格性……監察人由外部自然人擔任。……監察人選任標準訂入章程。」及公司章程第14條、第14條之1。

〈11〉保留廢止權11係源自於鏡電視營運計畫P61之說明：「公司章程第14條第3項：『股東除持股全部交付信託者外，其持股超過資本總額之5%以上者，不得擔任本公司之董事或監察人。』、P492之說明：「股東除持股全數交付信託者外，持股超過5%不得擔任董事或監察人。」

〈12〉保留廢止權12係源自於鏡電視新聞台外部公評人設置章程。

〈13〉保留廢止權13係源自於鏡電視110年7月9日補正資料P14之承諾事項：「鏡電視願依通傳會要求辦理，於編輯室公約增訂『本公約為本台新聞部基本勞動條件之一，應視為勞動契約之基本構成要件，本台不得因新聞部同仁主張本公約之權利而給予不利之處分。』」及111年1月12日補正資料P10~11之說明事項：「鏡電視新聞台新聞編輯室公約之簽訂，無論本公司員工未來是否成立工會，本公司

均將與員工協商簽立新聞編輯室公約，並視為團體協約，為勞動條件及勞資間勞動契約之內容。」

〈14〉保留廢止權14係源自於鏡電視編輯室公約草案第12條及111年1月12日補正資料P11之承諾事項：「願依通傳會要求，於本件申請案許可後，明訂新聞編輯室公約（草案）第12條之內部自律規範機制代表，由外部成員擔任。」

(3) 16項行政指導事項之出處：

〈1〉行政指導1係源自於鏡電視110年12月15日補正資料P22之說明：「本公司預計經營社群，未來訂定社群媒體經營守則時，會將通傳會意見納入研議。」及111年1月12日補正資料P9之說明：「願將通傳會指導意見，參照公共電視相關規範，研議規劃納入網路新聞自律規範與相關製播準則。」

〈2〉行政指導2係源自於鏡電視營運計畫P92~93之說明：「未來2年規劃本國製播節目100%、頻道自製節目100%、新播率75%。」

〈3〉行政指導3係源自於〈衛廣法〉規定及鏡電視營運計畫P163之說明：「客服機制受理與執行情形，應定期彙整向新聞自律倫理委員會提出報告，並聽取委員會之改善建議。針對重大客訴或引發社會關注之正義案件，應提出於委員會討論。委員會之會議紀錄與建議事項，應主動刊載於本公司官網，供公眾周知。」

〈4〉行政指導4係源自於鏡電視營運計畫P207之說明：「總經理綜理公司營運方針及未來發展策略、各部門業務執行、規章制度之規劃與

推動、事業計畫擬定、營運計劃書修正撰寫、營運績效評估分析、對外重大業務協商談判授權等」及110年12月1日通傳會行政訪談紀錄：「的確我(總經理)是前任董事長找我的，可是我過去跟○先生並不認識，我從1996~2006年都是在新聞的採訪崗位上面來做這個累積，從2007年至今我才切入公司管理或營銷的累積，或者是我自己的學習，因此當初○先生找我是因為我過去有新聞及營銷還有公司管理相關的經驗。」

- 〈5〉行政指導5係源自於鏡電視營運計畫P254之說明：「本公司無製作三器新聞之必要，未來亦不製作娛樂花邊新聞。此均為本公司對通傳會之書面承諾，同時也是未來新聞自律倫理委員會與外部公評人重點自律內控項目。」
- 〈6〉行政指導6係源自於鏡電視營運計畫P252之說明：「本公司全日不製作新聞性政論節目」及110年6月7日補正資料P3~4之說明：「鏡電視新聞台之節目，100%屬新聞節目，不從事置入性行銷、接受贊助及冠名贊助。」
- 〈7〉行政指導7係源自於鏡電視111年1月17日補正資料P3之說明：「本公司將依法就個別節目內容，妥適標註『以上言論符合事實查證及公平原則』。」
- 〈8〉行政指導8係源自於鏡電視營運計畫P207之說明：「營銷事業部融媒創意中心執掌之一為公務機關部門合作標案。」及鏡電視110年11月24日補正資料P15之說明：「政府標案由本公司營銷事業部負責參與投標，及標案之執行。」

- 〈9〉行政指導9係因會計師簽證報表為評鑑換照時應提供事項，通傳會為追蹤保留廢止權4而列。
- 〈10〉行政指導10係源自於鏡電視營運計畫P251之說明：「本公司也規劃採取4K ready的製播技術，相關新聞節目製作不僅可以在電視頻道播送，未來也可以轉授權給其他衛星廣播電視事業或網路平台，待我國終端設備成熟或有線電視系統機上盒更新，即可全面以4K畫質播送，推動臺灣影視產業4K化。」及營運計畫P492之說明：「鏡電視採取4K ready的製播技術……。」
- 〈11〉行政指導11係源自於鏡電視110年12月15日補正資料P21~22之說明：「多元為鏡電視新聞台節目製播六大特色之一，具體表現在節目多元以及議題多元。鏡電視新聞台在節目製播中，及考量城鄉或南北差距，重視議題與觀點平衡，以符合節目多元以及議題多元之規劃。具體而言，鏡電視新聞台已規劃派駐臺中、高雄之地方記者……適切引入拉近城鄉或南北差距之題材與觀點，期許以節目製播為公共服務，善盡媒體之社會責任。」追蹤方式另詳該公司新聞自律委員會組織章程第14~16條規定。
- 〈12〉行政指導12係源自於鏡電視營運計畫P249之說明：「未來鏡電視新聞台亦規劃提供社福團體免費廣告版面，協助國內NGO的議題宣傳與合作，藉此做為NGO日常營運的助益。」追蹤方式另詳該公司新聞自律委員會組織章程第14~16條規定。

- 〈13〉行政指導13係源自於鏡電視營運計畫P429之說明：「應至少每3個月邀本台收視聽眾進行收視聽眾會。」營運計畫P438：「鏡電視新聞台舉行之收視聽眾會，應邀請外部公評人列席表示意見。」及110年8月2日補正資料P8之說明：「定期進行觀眾滿意度調查……未來將觀眾滿意度調查提報新聞製播會議、新聞自律倫理委員會、外部公評人辦公室……。」
- 〈14〉行政指導14係源自於鏡電視營運計畫P494之說明：「鼓勵成立工會，規劃工會成立保障措施，包括：公司負擔工會成立法律諮詢費用……。」
- 〈15〉行政指導15係源自於鏡電視營運計畫P494之說明：「鼓勵成立工會，規劃工會成立保障措施，包括：……提供會務假、會務辦公室、挹注50萬元經費至工會戶頭。」及110年7月9日補正資料P14之說明：「本公司員工若有意成立工會，得隨時向地方縣市政府勞動主管機關請求協助，並得向公司請求協助的部分，本公司亦將全力協助，例如：相關法律諮詢、提供會務場地、或員工會務假等。」
- 〈16〉行政指導16係通傳會為追蹤行政指導事項而列。

2、本院諮詢之專家學者指出作成行政處分時附加附款之限制：

- (1) 依據〈行政程序法〉²⁷，不是所有行政處分都

²⁷ 〈行政程序法〉第93條及第94條分別規定：「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。」、「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。」

可以附加附款，須機關對該處分有裁量權，或法律有明文規定，且是為了達到行政目的之確保履行才能為之。臺灣現在24小時新聞頻道有14家，再加上5家無線電視台，共有19個新聞頻道，通傳會有些委員認為新聞頻道對於社會有一定影響，不過14家新聞頻道的內容同質性很高，有2位傳播委員對鏡電視案寫不同意見書，其認為現在新聞台拿到執照後是低成本競爭，多利用新聞頻道謀取經濟上利益，甚至是政治上的話語權。所以為什麼內部有些委員要加那麼多附款，但有些附款已超出法律規定，或與處分之目的無正當合理關聯，例如公評人，雖然很好，但畢竟要依法行政。

(2) 雖然通傳會於處分時可以要求附款，但仍不得逾越規定或附加與處分目的無正當合理關聯之附款，例如旺中集團之前要併購中嘉，當時通傳會是附條件准許，要求旺中集團放棄中天新聞台，另要求中視、中天將共用之攝影棚各自分開，其中攝影棚分開部分後來被最高行政法院撤銷²⁸，認為逾越法律。最近TVBS及東森

²⁸ 最高行政法院102年度判字第256號判決：所謂應獨自設立自有攝影棚，僅涉及單純硬體設備之利用，與軟體即節目內容無關，利用同一攝影棚亦可製作不同之節目、播放不同的新聞與發表不同的言論，故該等附款何以會有助於提升多元文化？其間邏輯實難以理解。又節目收視率與廣告營收金額通常成正比，縱使將廣告、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，且文化出自人的素質，縱令部門可以獨立亦不能確保會發展出多元文化（節目、新聞與言論多元），其間並無絕對的因果關係。上訴意旨指摘系爭附款與原處分之目的，欠缺正當合理之關聯，與違反比例原則（採取之方法似無助於目的之達成），尚非無據。……然被上訴人（通傳會）對於台視及華視似從未作成與本件相同內容的附款，亦未作成要求渠等注意或改善之行政指導，卻以上訴人（中視）與中天電視公司之間有節目互播行為，節目不夠多元化，而作成系爭附款，要求其廣告、業務部門與節目部門均須獨立，應獨自設立自有攝影棚，並不得與中天電視公司有節目聯合招攬之情事；並應在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；上訴人（主頻、新聞臺、娛樂綜藝臺）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。上訴意旨指摘系爭附款課予上訴人其他電視台所無之義務，已違反平等原則，亦非無據。

在換照評鑑時，被加了很多附款，結果TVBS及東森都提起行政爭訟，雖然通傳會認為可以改善產業環境，但業者認為已經超越法律規定。

3、〈行政程序法〉第5條規定：「行政行為之內容應明確。」同法第6條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」分別揭示明確原則及平等原則。本院諮詢之專家學者即指出，通傳會對鏡電視做出與其他電視台不同的要求，沒人檢討這42條的要求是否合理，為何其他電視台不需要做這種要求；新的申請案要嚴加審查，舊的業者還是穩穩地佔住原來的頻道，對鏡電視的要求並沒有一體適用於其他新聞台。

4、通傳會主任委員於本院詢問時表示，鏡電視在申設時董監事沒有股權，是寫在鏡電視的營運計畫中，鏡電視承諾外部公評人，寫在負擔第8點，至於其他台要看其營運計畫，不能強制。通傳會監理是依法律及營運計畫，外部公評人在未來換照時會逐步要求。

(四)綜上，通傳會受理鏡電視新聞台第二次申設案後，經111年1月19日第999次委員會議決議許可，並於同年2月11日發出許可函，但附加12項負擔、14項保留許可廢止權及16項行政指導。雖該42項附加事項多數係源自於鏡電視公司章程、自行提出之營運計畫或依通傳會要求補正資料內之承諾及說明，但申設許可附加事項如此之多，引發過當質疑，未來有關附加附款之要求，宜遵守〈行政程序法〉之明確原則及平等原則，謹守分際。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請國家通訊傳播委員會檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請國家通訊傳播委員會參處見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：賴鼎銘

王幼玲

葉宜津