

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

112年度訴更一字第94號

114年9月4日辯論終結

原告 陽明山有線電視股份有限公司

大安文山有線電視股份有限公司

共同

代表人 凱擘股份有限公司 指定代表人：盧榮輝

原告 金頻道有線電視股份有限公司

代表人 凱擘股份有限公司 指定代表人：龔邦泰

原告 新台北有線電視股份有限公司

代表人 凱擘股份有限公司 指定代表人：廖啟凱

共同

訴訟代理人 張炳坤 律師

曾至楷 律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳崇樹（代理主任委員）

訴訟代理人 魏啟翔 律師

01 輔助參加人 臺北市政府
02 代 表 人 蔣萬安（市長）助同上
03 訴訟代理人 林彥男

04 訴訟代理人 陳麗如
05 輔助參加人 壹傳媒電視廣播股份有限公司

06 代 表 人 練台生（董事長）

07 輔助參加人 亞洲衛星電視股份有限公司

08 代 表 人 黃東烈（董事長）

09 上列當事人間有線廣播電視法事件，原告不服被告108年1月31日
10 通傳平臺字第10700220010號函、108年2月1日通傳平臺字第1070
11 0220140號函、108年2月11日通傳平臺字第10700220150號函及10
12 8年2月12日通傳平臺字第10700220050號函（以下合稱原處分）
13 ，提起行政訴訟，經最高行政法院發回更審，本院更為判決如
14 下：

15 主 文

16 原告之訴駁回。

17 第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

18 事實及理由

19 壹、程序事項：

20 一、被告代表人原為陳耀祥，嗣於訴訟進行中迭次變更代表人為
21 翁柏宗、陳崇樹，並經變更後代表人具狀聲明承受訴訟（本
22 院卷第309-310、379-380頁），核無不合，應予准許。

23 二、輔助參加人亞洲衛星電視股份有限公司（下稱亞洲衛視）代
24 表人原為王志隆，嗣於訴訟進行中變更代表人為黃東烈，並

01 經變更後代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第287-289
02 頁），核無不合，應予准許。

03 三、按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被
04 告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形
05 之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之
06 請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111
07 條第1項及第3項第2款分別定有明文。本件原告於發回本院
08 時聲明：「一、原處分關於否准『壹電視新聞台』頻道位置
09 異動、『寰宇新聞台』使用方式與頻道位置異動之部分，均
10 撤銷。二、上開否准部分，被告應就原告系爭申請（即相關
11 申請文號：陽明山有線電視股份有限公司以107年5月7日陽
12 管字第107022號函，大安文山有線電視股份有限公司以107
13 年5月7日大管字第107015號函，金頻道有線電視股份有限公
14 司以107年5月7日金管字第107017號函，新台北有線電視股
15 份有限公司以107年5月7日新管字第107021號函）所提出數位
16 基本頻道營運計劃變更申請書（下稱頻道變更申請書）關於
17 『【壹電視新聞台】頻道位置異動、【寰宇新聞台】使用
18 方式與頻道位置異動』之部分，作成許可之行政處分。三、
19 歷審訴訟費用由被告負擔。」（本院卷第64頁）；嗣於訴訟
20 進行中，變更聲明為：「一、原處分關於否准「壹電視新聞
21 台」頻道位置異動、「寰宇新聞台」使用方式與頻道位置異
22 動之部分，均撤銷。二、上開否准部分，被告應就原告系爭
23 申請所提出頻道變更申請書，就「『壹電視新聞台』頻道位
24 置與『寰宇新聞台』頻道位置相互異動」，作成許可之行政
25 處分。三、歷審訴訟費用由被告負擔。」（本院卷第612
26 頁）經核其訴訟標的之請求雖有變更，但請求之基礎不變，
27 且經審酌原告起訴真意後（即將壹電視新聞台自49台移出，
28 原空出之49台由寰宇新聞台移入），本院認其所為訴之變
29 更，洵屬適當，應予准許。

30 貳、事實概要：

原告為凱擘股份有限公司（下稱凱擘公司）控股之有線廣播電視系統經營者，於臺北市各區設置有線廣播電視系統，播送影像、聲音或數據，提供公眾收視、聽或接取之服務。前於民國107年5月7日，依有線廣播電視法（下稱有廣法）第29條第3項規定，各自提出「數位基本頻道營運計畫變更申請書」，向被告申請其等營運計畫中「頻道之規劃及其類型」基本頻道變更之許可（下稱頻道變更申請案，其中關於壹電視新聞台、寰宇新聞台之頻道異動部分，即壹電視新聞台自第49台變更至第149台；原屬數位付費頻道之寰宇新聞台調整移至第49台，下稱系爭申請）；並於107年11月21日陳報規劃新闢第146台至第150台為新聞區塊。被告108年1月2日召開第837次委員會議（下稱系爭委員會會議）決議否准系爭申請，就原處分作成否准系爭申請，理由略以：「本案基本頻道變更，尚無違反有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法（下稱頻道規劃許可辦法）第3條第1項各款規定，但經綜合評估，如經許可變更，影響消費者收視習慣，無法維持消費者權益，不予許可」等語。原告不服，提起行政訴訟，並聲明：原處分關於否准「壹電視新聞台」頻道位置異動、「寰宇新聞台」使用方式與頻道位置異動之部分，均撤銷；上開否准部分，被告應就原告系爭申請所提出數位基本頻道營運計畫變更申請書關於「『壹電視新聞台』頻道位置異動、『寰宇新聞台』使用方式與頻道位置異動」之部分，作成許可之行政處分。案經本院108年度訴字第395號判決（下稱前一審判決）「原處分關於否准原告申請『壹電視新聞台』頻道位置異動、『寰宇新聞台』使用方式與頻道位置異動之部分，均撤銷；上開撤銷部分，被告應依前一審判決之法律見解作成決定；原告其餘之訴駁回。被告不服前一審判決，提起本件上訴，後經最高行政法院以111年度上字第28號判決（下稱發回判決）廢棄前一審判決，並發回本院審理，而於訴訟程序進行中，原告頻道表

內「第149台」現已播送「寰宇財經台」，「寰宇新聞台」現則位於頻道第85台。

參、本件原告主張：

一、主張要旨略以

(一)「寰宇新聞台」現在固位於第85頻道，然因原告系爭申請是請求將「壹電視新聞台」由第49頻道移出至適當頻道以空出該頻道位置，並將「寰宇新聞台」移至「壹電視新聞台」空出後之第49頻道並變更使用方式，故為達成原告訴求「將壹電視新聞台自第49頻道移出至適當頻道」及「將寰宇新聞台移至第49頻道，並變更使用方式」之結果，於原告系爭申請尚未獲得完全滿足前，本件仍有權利保護之必要。

(二)原告申請系爭基本頻道異動符合有線廣播電視系統經營者營運計畫變更申請許可或報請備查辦法（下稱營運許可或備查辦法）第4條第3項前段之內容：

1.本件所應審酌乃被告以系爭申請無法維持「消費者權益」為由駁回系爭申請是否合法。首先，「消費者權益」與「消費者習慣」不同，前者根據有廣法第1條，旨在保障公眾視聽、維護多元化及提供消費爭議救濟等，至於後者僅是消費者對特定事物的穩定性偏好，此會隨時間及環境變化而改變。若主管機關動輒以「消費者習慣」為由否決頻道異動，將導致「萬年頻譜」的僵化，使消費者視野窄化，難以接觸多元資訊，並削弱業者透過服務品質競爭的動力，反而有損消費者權益，無法維持「有選擇權的自由競爭市場」，況為避免消費者因不滿而流失，業者於提出頻道異動之申請亦會進行合理評估，達到良性競爭。

2.本案中，原告的頻道異動申請並未減少基本頻道或增加收費，對整體消費權益影響有限，且原告已提出多項周延措施（如：透過跑馬燈、電視郵件、官網等方式充分通知用戶），原告並承諾若用戶因移頻終止服務，將依約辦理退費及回收機上盒，以上措施均足以保障消費者權益。此外，在系爭委員會會議記錄中，原告所在地之臺北市政府並未認定

01 頻道變更申請案影響「消費者權益」或違背「區塊化原
02 則」，甚至表示應按區塊化原則辦理。然被告承辦人員卻將
03 頻道變更申請案割裂處理，並僅憑部分縣市（如彰化）空泛
04 的「恐造成收視戶適應問題」等理由，便否決申請。綜上，
05 原告的頻道異動申請確能強化自由競爭機制，提供消費者更
06 優質的收視選擇，與營運許可或備查辦法第4條第3項前段目
07 的相符。

08 (三)縱應依108年1月17日修正之頻道規劃許可辦法第3條第4項之
09 規定辦理，系爭申請亦合於該規定：

10 1.據發回判決意旨，原告提出系爭申請應依修正後頻道變更許
11 可辦法第3條第4項辦理，而如前所述，「消費者習慣」並非
12 等於「消費者權利」，若動輒以「消費者習慣」為由否准頻
13 道異動，將形成所謂「萬年頻譜」，大幅削弱自由市場競爭
14 機制，讓消費者無從選擇更好之服務。況對系爭頻道位置變
15 更，原告亦已提出諸多具體措施以便維護消費者權益。

16 2.抑且，如再細譯原處分做成前之討論案內容（原處分卷第70
17 2頁以下），原告所在地臺北市政府之意見並未認定系爭申
18 請有影響「消費者權益」或違背「區塊化原則」；討論案之
19 「本案研析」則認為系爭申請對「市場競爭」及「公共利
20 益」並無重大變化，且對「消費者權益」影響有限，足證系
21 爭申請關於基本頻道異動之部分，與修正後頻道規劃許可辦
22 法第3條第4項規定相符。

23 (四)系爭申請僅涉及頻道位置之變動而已，縱應適用修正後頻道
24 規劃許可辦法第4條第1項第6款之規定，原告亦已提出符合
25 前開規定之上下架規章自評表（參前審卷一原證9-1附件
26 1），並已載明系爭申請關於「壹電視新聞台」之頻道位置
27 異動，係依經原告報請被告備查之頻道上下架規章第8條規
28 定辦理，並製作表格說明本次異動符合原告上下架規章所列
29 各項頻道異動參考依據，況本件被告否准系爭申請之理由，
30 並非原告未提出上下架規章自評表，或其對於原告所提上下

01 架規章自評表之內容有所意見，益徵原告並未違反頻道規劃
02 許可辦法第4條第1項第6款之規定。

03 (五)系爭申請符合原告之上下架規章及被告所訂之有線廣播電視
04 系統經營者訂定上下架規章參考原則（下稱上下架參考原則
05 ）第9點之頻道異動指標審查辦理：

06 1.上下架參考原則中的「優質頻道排序於前」及「尊重消費者
07 習慣」等要件，實務上以「收視滿意度」或「得獎紀錄」為
08 標準。這種做法恐屈從於「優勢族群」的視角，而弱勢聲音
09 則被推向後段，導致「萬年頻譜」的僵化，違背通訊傳播基
10 本法中「尊重弱勢權益、促進多元文化」的理念，也阻礙業
11 者間之競爭，最終損害消費者權益。

12 2.上下架參考原則第9點要求「異動至前段頻道之新頻道經客
13 觀證明優於被取代之原頻道」，此規定在實務上窒礙難行，
14 因申請人須先取得頻道異動許可，才能證明新頻道的實際表
15 現優於原頻道，但申請許可之前提卻課以人民無法舉證之義
16 務，顯然欠缺合理性，亦不符適當性原則。

17 3.系爭申請符合經被告備查之上下架規章，該申請乃基於收視
18 率、區塊化、節目多元性及HD訊號等原則，旨在透過良性競
19 爭提升優質內容。如根據收視資料，原告計畫將收視表現較
20 差的「壹電視新聞台」後移至新闢設的新聞頻道區塊，並將
21 「寰宇新聞台」前移，以提供更豐富多元的節目內容。此
22 外，原告母公司的問卷調查也顯示，多數用戶同意將「壹電
23 視新聞台」後移。然被告仍以「影響消費者收視習慣」為由
24 否決申請，其行政處分應屬違法。

25 (六)被告先前曾對類似申請案予以許可或備查，如原告曾申請將
26 「華視新聞台」從296台移至150台（移頻幅度達146台），
27 以及將「幸福空間居家台」從14台移至125台（移頻幅度達1
28 11台），此兩次申請均獲得被告許可或備查，也未見被告以
29 「移頻幅度過大」或「不符區塊化原則」等理由否決。另原
30 告亦曾申請將「JET TV」從80台移至45台，與本案中「寰宇
31 新聞台」與「壹電視新聞台」的移頻幅度相近該等申請最終

01 獲得許可或備查。而被告於112年1月3日許可原告將「寰宇
02 新聞台」與「寰宇新聞台灣台」互相移頻（幅度達137
03 台），並將「華視新聞資訊台」從296台移至52台（幅度更
04 高達244台），這兩次移頻幅度皆遠超過本案，但同樣未被
05 否決。綜上，被告曾許可移頻幅度更大、新舊頻道號碼毫無
06 關聯，或移頻方式與本案類似的其他頻道異動申請。然在處
07 理涉及「壹電視新聞台」與「寰宇新聞台」的申請時，被告
08 卻單獨以「移頻幅度過大」、「不符合區塊化原則」或「未
09 尊重消費者收視習慣」等理由予以否決。可見，被告對於性
10 質與方式相近的申請案，其審查標準不一，明顯違反平等原
11 則及行政自我拘束原則，被告處分顯然出於恣意或其他不當
12 考量，其裁量權之行使不合法。

13 (七)本案的爭點屬一般法律適用範疇，本案四大核心爭點均圍繞
14 原告之申請是否符合特定法規條文（即是否符合營運許可或
15 備查辦法第4條第3項前段、頻道規劃許可辦法第3條第4項、
16 第4條第1項第6款及上下架參考原則第9點之規定），以上爭
17 點僅涉及對相關法規的解釋與適用，故法院有權直接進行判
18 斷。

19 二、聲明：

- 20 1.原處分關於否准「壹電視新聞台」頻道位置異動、「寰宇新
21 聞台」使用方式與頻道位置異動之部分，均撤銷。
- 22 2.上開否准部分，被告應就原告系爭申請所提出數位基本頻道
23 營運計劃變更申請書，就「『壹電視新聞台』頻道位置與
24 『寰宇新聞台』頻道位置相互異動」，作成許可之行政處
25 分。

26 肆、本件被告答辯：

27 一、被告答辯要旨略以：

28 (一)原告變更前之原訴已無訴之利益，在法律上顯無理由：

29 原告頻道表內「第149台」現已播送「寰宇財經台」，而非
30 本件原告申請內容所稱之空頻，「寰宇新聞台」現則位於原
31 告頻道表內第85台，亦非系爭申請所指之「第222台」，可

01 知，本件頻道變更申請案之事實基礎於起訴後已有重大變
02 更，原告向被告所提系爭申請內容：「將基本頻道『壹電視
03 新聞台』自第49台變更至第149台(空頻)，並將數位付費頻
04 道『寰宇新聞台』自第222台移至基本頻道第49台」之申請
05 標的已不存在，且客觀上亦無實現可能（第149台單一頻位
06 無從同時播送「寰宇財經台」與「壹電視新聞台」），換言
07 之，於「第149台」已由被告許可原告變更為「寰宇財經
08 台」之現時情況下，不可能再將「壹電視新聞台」移至「第
09 149台」，原告若猶以變更前之原訴持續訴請本院命被告許
10 可原告本件內容已不存在且客觀上無實現可能之申請標的，
11 該訴顯無訴之利益，原告自無受權利保護之必要。

12 (二)原告於本件發回後猶主張應適用申請時之舊法規云云，概為
13 原告持其主觀見解重複爭執，明顯有違本件發回判決意旨，
14 亦牴觸最高行政法院109年度上字第983號判決（下稱最高行
15 983號判決）及本院110年度訴字第1238號判決所為闡釋，均
16 無可取。又原告關係企業就最高行政法院109年度上字第983
17 號判決提起再審之訴，復已由最高行政法院以112年度再字
18 第46號判決駁回確定。

19 (三)被告審查系統經營者之基本頻道變更所依據之頻道規劃許可
20 辦法，除於該辦法第2條明定基本頻道變更應經許可之情形
21 外，該辦法第3條則就未符合規定不予許可之情形予以明
22 定，其中第3條第1項第8款要求同類型頻道原則上以區塊規
23 劃，而區塊規劃應依頻道節目屬性區隔，並尊重消費者收視
24 習慣。又，基本頻道變更涉及系統經營者是否落實公平上下
25 架規章、頻道供應事業是否受公平上下架對待、收視訂戶權
26 益之保障、地方政府審核基本頻道費率及市場競爭等多面
27 向，被告審查之目的在於確保其變更符合維護消費者權益及
28 健全產業秩序，許可基本頻道變更與否本須個案判斷，無法
29 以所謂具體標準一體適用。因此，系統經營者基本頻道之變
30 更即便可謂符合其他法令形式要件，惟當有不利於「增進或
31 維持市場競爭、消費者權益及其他公共利益」之情事者，被

告仍得依營運許可或備查辦法第4條第3項規定否准其基本頻道變更之申請。

(四)原告所提收視滿意度資料中平均每機上盒收視分鐘數資料，「寰宇新聞台」之收視黏著度自107年起已超越「壹電視新聞台」，惟「寰宇新聞台」本為付費頻道性質，消費者付費訂閱該頻道，與列於基本頻道之新聞台（「壹電視新聞台」）相較，自然更常收視。原告持比較基準不同之收視資料，陳稱「寰宇新聞台」之收視調查情形優於「壹電視新聞台」，據以主張被告應許可本件頻道變更，難以採認。另原告提供凱擘公司所作之電視收視問卷調查資料，誠有引導式提問之疑慮，難作為「寰宇新聞台」與「壹電視新聞台」收視率比較之客觀基礎。

(五)原告爭執被告未審酌「頻道內容之多樣性」、「落實多元傳播需求」云云，蓋被告第837次委員會議決議記載「本案綜合考量市場競爭、消費者權益及其他公共利益等因素」等詞，此處所稱之「其他公共利益」，包含通訊傳播基本法第1條、國家通訊傳播委員會組織法第1條、有廣法第1條等立法意旨。被告於此類申請案，均將依各自具有不同特徵之個別案件與其具體案情內容，將前開各裁量因素納入考量。以本件而言，原告所申請異動頻道位置之「壹電視新聞台」與「寰宇新聞台」，該2頻道類型均為新聞頻道，由相關收視滿意度調查等資料顯示，此乃國內民眾最常收看之電視頻道類型，然對於在特定新聞頻道區塊內已養成固定收視習慣之社會大眾而言，一旦進行移頻，其所涉消費者權益，相較於其他類型之基本頻道，可謂影響重大，故為尊重、維護消費者收視習慣，被告於審查頻道位置變更時本當注意系統經營者是否將收視滿意度較高之頻道置於較前段頻道，且異動至前段頻道位置之新頻道應經客觀證明優於被取代之原頻道等客觀證據足以佐證。且「頻道內容之多樣性」之概念與「提升多元文化」、「維護視聽多元化」、「對於促進多

元文化均衡發展之影響」之概念本屬相通，為「其他公共利益」之範疇，均已由被告委員會議一併納入審酌。

(六)原告所舉其他申請案件與本件顯然有異，無從比附，被告就系統經營者所提有線電視頻道規劃變更申請案，均須將分別具有不同特徵之個別案件與具體案情，綜合各裁量因素而納入考量。以本件而言，原告所申請異動頻道位置之頻道為新聞頻道，乃國內民眾最常收看之電視頻道類型，尤需重視系統經營者是否將收視滿意度較高之頻道置於較前段頻道，且異動至前段頻道位置之新頻道應經客觀證明優於被取代之原頻道等事項。原告主張之其他申請，如又例如，原告所稱「衛視合家歡台」自第45台變更至第145台、「JET TV」自第80台變更至第45台等，亦與本件申請異動之頻道性質迥異，亦無從類比。

(七)被告於本件申請案作成准駁前，已綜合考量市場競爭、消費者權益、用戶習慣、公共利益，及權衡原告、頻道供應事業、地方政府意見，並判斷本件申請無法維持消費者權益，始為不予許可原告頻道變更申請案之處分。被告並非以輔助參加人臺北市政府之意見為前提基礎而不自為認定。實則，本件乃有關有線電視系統經營者依有廣法所提出之申請案，被告為主管機關，舉凡相關利害關係人之意見或其提出之事證資料固得由被告審議時納入參考，但法律上並不拘束被告，且被告亦非以該地方政府之可否意見作為前提基礎，被告乃自為認定。

(八)即便經原告於申請程式上係依其經被告備查之頻道上下架規章而提出本件申請，但被告審查該原告實施結果時，仍應實質調查原告申請異動頻道所提事證內容與該頻道異動結果對市場競爭、消費者權益及其他公共利益之影響，而非僅單憑原告於形式上符合頻道上下架規章即應一律予以許可，此亦為頻道規劃許可辦法第3條第4項另設：「系統經營者依前條申請頻道之規劃及其類型變更，中央主管機關應綜合考量是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣

性及其他公共利益」之規範意旨。苟若原告主張僅須其符合上下架規章實施之形式要件，則被告依頻道規劃許可辦法第3條第1項規定即不得不予許可，此與原處分為裁量處分之性質自有不合。原告顯係誤解或曲解原處分說明四(一)之記載性質，原處分殊無原告指摘之處分理由重要觀點相互矛盾或濫用裁量情事。

(九)本件乃被告對於系統經營者申請頻道之規劃及其類型之變更申請之獨立性及專業性判斷，被告享有判斷餘地。蓋被告乃經由行政院依中央行政機關組織基準法所定「獨立機關」之模式而設立，以合議制方式，做多元專業之審議辯論，期以依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督(中央行政機關組織基準法第3條第2款參照)，以其制度設計上的獨立性，架構出決策的正當基礎性。於通訊傳播領域中，政府管制有其政策性、複雜性、未來性及高度專業性，賦予負有複雜形成任務之獨立機關得依其預測性與整體性決定，較一般行政機關享有更廣泛之裁量空間及裁量時應享有之判斷餘地，司法機關對此類「管制裁量」則採低密度審查，業據最高行政法院108年度判字第294號判決理由中揭示。故司法機關對獨立機關決策之司法審查於原則上應予尊重之結論。再者，本件涉及系統經營者申請頻道之規劃及其類型之變更，涉及通訊傳播市場之產業競爭秩序、消費者權益、市場健全發展及其他各項公共利益，有廣法並授權被告訂定之頻道規劃及其類型變更許可辦法，其解釋及適用涉及須由獨立機關綜合判斷相關申請案有無增進或維持整體之市場競爭、消費者權益及其他公共利益而為准駁之處分，此均涉及通訊傳播此一專業領域之學識經驗、風險效率預估與價值取捨，且屬不確定法律概念，則對此一涉及通訊傳播專業領域與不確定法律概念之解釋適用，立法者既立法特設被告為獨立機關專屬行使，且是經由獨立專家委員會以合議制決議作成判斷，則為符合機關功能最適原則，並尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，自當承

01 認被告獨立機關基於專業職權所為之合議制決定，應享有判
02 斷餘地，司法機關亦應採取較低之審查密度。

03 二、聲明：原告之訴駁回。

04 伍、輔助參加人答辯：

05 一、輔助參加人臺北市政府：到庭，未提出書狀，僅表示意見如
06 前審書狀及陳述。

07 二、輔助參加人亞洲衛視及壹傳媒電視廣播股份有限公司均未到
08 庭、未提出書狀，亦未表示意見。

09 陸、爭訟概要欄所載事實有系爭申請書（前一審卷一第168-225
10 頁）、系爭委員會會議紀錄（前一審卷二第221-222頁）及
11 原處分（前一審卷二第83-103頁）等在卷可稽，復為兩造所
12 不爭執，堪信為真實。

13 柒、本院的判斷：

14 一、應適用之法律及法理：

15 (一)依有廣法第2條第6款規定：「本法用詞，定義如下：……

16 六、基本頻道：指訂戶定期繳交基本費用，始可收視、聽之
17 頻道。」第29條第1項、第3項規定：「系統經營者應依其營
18 運計畫營運，其申請書及營運計畫內容於取得經營許可執照
19 後有變更時，應向中央主管機關申請許可變更或報請備查；
20 其應經許可項目、應報請備查項目及許可基準之辦法，由中
21 央主管機關定之。」「系統經營者依第1項規定申請頻道之
22 規劃及其類型之變更時，其許可辦法由中央主管機關定
23 之。」被告依有廣法第29條第1項、第3項之授權，分別訂定
24 營運許可或備查辦法、頻道規劃許可辦法。依營運許可或備
25 查辦法第2條第1項第4款及第2項規定：「有線廣播電視系統
26 經營者（以下簡稱系統經營者）之申請書及營運計畫內容，
27 除本法授權訂定之法規命令另有規定者外，其變更應經許可
28 項目如下：……四、本法第11條第2項第5款依有線廣播電視
29 系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法，應申請許
30 可之事項。」「申請書及營運計畫內容變更，除前項規定
31 外，應向中央主管機關報請備查。」第4條第3項前段規定：

「中央主管機關審查系統經營者申請營運計畫變更許可時，應考量並綜合判斷其能否增進或維持整體之市場競爭、消費者權益及其他公共利益，予以准駁；……。」頻道規劃許可辦法第2條規定：「除因頻道供應事業終止經營而須停播該基本頻道外，有線廣播電視系統經營者之基本頻道新增、停播、位置異動，應申請頻道之規劃及其類型變更許可。」第3條第1項第9款、第4項規定：「系統經營者之基本頻道變更後，應符合下列規定，違反者不予許可：……九、依經中央主管機關備查之上下架規章實施。」「系統經營者依前條申請頻道之規劃及其類型變更，中央主管機關應綜合考量是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益。」第4條第1項第6款及第2項規定：「系統經營者申請頻道之規劃及其類型變更時，應檢具下列文件向中央主管機關申請許可：……六、變更之頻道符合經中央主管機關備查之上下架規章自評表。」「系統經營者依前項規定應填具之資料不全或記載內容不完備時，中央主管機關得限期命其補正；屆期不補正或補正不全者，得不予受理。」上下架規章參考原則第9點規定：「頻道位置異動參考指標：(一)異動至前段頻道位置之新頻道經客觀證明優於被取代之原頻道。(二)區塊化原則：變更頻道應依頻道節目屬性規劃區隔。(三)尊重消費者收視習慣，將收視滿意度較高之頻道置於較前段頻道。(四)頻道供應事業最近一次經本會評鑑之結果、得獎與近3年裁處紀錄及製播本國節目比例情形。」準此，系統經營者之頻道規劃及其類型變更，若涉及「基本頻道」之新增或頻位變更，此既屬其經許可之營運計畫內容發生異動，依前揭營運許可或備查辦法、頻道規劃許可辦法規定，即應申請取得被告許可，且於申請程序上，系統經營者應依其報請被告備查之「上下架規章」實施，並向被告提出「變更之頻道符合經中央主管機關備查之上下架規章自評表」之文件，被告受理後應依頻道規劃許可辦法，綜合考量該變更是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內

容之多樣性及其他公共利益以為准駁。又系統業者對於頻道供應事業應自行訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章報請被告備查後遵行之，如系統業者對於頻道供應事業所提供之頻道，未符合其所自行訂立之上下架規章情形時，被告即得不予許可其基本頻道規劃變更之申請（發回判決意旨參照）。簡言之，本件既屬「申請基本頻道異動」（業據兩造不爭執，見本院卷第277頁），被告進行申請准駁時，即應依營運許可或備查辦法第4條第3項前段、頻道規劃許可辦法第3條第4項、第4條第1項第6款及上下架規章參考原則第9點等規定予以審酌之，至原告雖於本審仍爭執系爭申請並無頻道規劃許可辦法第3條第4項、第4條第1項第6款及上下架規章參考原則之適用，然此主張與上開發回判決意旨有違，應無可採，先此敘明。

(二)依有廣法第37條第1項至第3項規定：「系統經營者對衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業，應訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章，並應依該規章實施。」「前項上下架規章應於實施前3個月，報請中央主管機關備查；變更時，亦同。」「第1項上下架規章有妨礙公平競爭或消費者權益者，中央主管機關得限期令系統經營者修正之。」被告為辦理有廣法第37條第1項至第3項規定事項，並供系統經營者訂定、修正上下架規章時參考，特訂定上下架規章參考原則。依有廣法第64條第3款規定：「系統經營者有下列情形之一者，處新臺幣10萬元以上2百萬元以下罰鍰，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：……三、違反第37條第1項或第2項規定。」準此，系統經營者所為頻道規劃及其類型變更，亦應依循其備查之上下架規章實施，否則系統經營者另將受有前開裁罰。

(三)按「行政事件之性質，如涉及未來發展之預測性或風險評估，且主管機關為獨立機關時，處分機關對於未來發展之預測或風險之評估，是否合理可支持，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。而承上論，有線電視系統業者關於頻道規劃及其類型變更，涉及『基本頻道』之新增或頻位變更者，因有線電視系統業市場高度集中之特性，有廣法及相關授權辦法規定應申經被上訴人許可。而被上訴人則為依國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）規定所設之合議制獨立機關，其組成與職權之行使，具民主正當性，且具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗，復不受政黨政治或利益糾葛而須依法獨立行使職權（同法第4條、第7條、第8條等規定參照），以使其對有線電視上述頻道編排經營之准駁決定，能不受政黨政治或利益糾葛之干擾，依專業自主決定之空間，綜合考量其申請基本頻道之新增或頻位變更是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益等因素，以促進有線廣播電視事業之健全發展，防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由有線電視之通訊傳播媒體平台表達與散布，依此保障公眾視聽之權益，維持民主多元社會正常發展，而增進公共利益與福祉。基此，被上訴人於裁量決定是否許可上訴人申請基本頻道之新增或頻位變更，核屬獨立機關對於上述公共利益與福祉如何在有線電視平台未來平衡發展估測作成之專業判斷，亦係有廣法為對系統業者頻道規劃、編排等營運行為採取適當管理，而在組織、程序上之規範設計，依上開說明，司法應採取低密度之審查，法院不得以自己之預測取代獨立機關之預測，惟於被上訴人之判斷有出於錯誤之事實認定或不完全資訊、與事物無關之考量、違反一般公認價值判斷標準、法定正當程序或相關法治國家應遵守之原理原則等違法情事，始得予以撤銷或變更。」（最高行政法院109年度上字第983號判決意旨參考）。又按「為維護視聽多元化（頻道內容之多樣性）僅係其中一項，且衡諸國內有線電視市場在現行有廣法規範下，係採分區經營之許可制，業已形成各縣市地區為一家獨占或少數寡占的有線電視經營現

實，頻道供應業者及消費者，均全然仰賴系統供應者之頻道通路，縱係維護視聽多元化，所應考量亦不應僅就系統經營者即之營業自由或言論自由而已，尚應考量被上訴人之規劃是否利用其市場地位而操弄言論市場，致妨礙『頻道業者』言論有被邊緣化乃至消失可能，危害媒體市場之多元與多樣發展。因此，有廣法第1條立法目的，即明確載明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。」（發回判決意旨參照）。申言之，被告對基本頻道異動申請之准駁時，應綜合考量該變更是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益等，於審酌過程應同時兼衡系統經營者及頻道業者之利益，不得偏廢，且因頻道位置調整審查涉及將來可能發生結果之預測及評估，法院應採低密度之司法審查，法院不得以自己之預測取代獨立機關之預測，惟於被告之判斷有出於錯誤之事實認定或不完全資訊、與事物無關之考量、違反一般公認價值判斷標準、法定正當程序或相關法治國家應遵守之原理原則等違法情事，始得予以撤銷或變更。

二、本件原告於107年5月7日提出申請，上下架參考原則於107年8月16日訂頒、108年1月17日修正頻道規劃許可辦法第3條第1項第9款「依經中央主管機關備查之上下架規章實施」、第4項「系統經營者依前條申請頻道之規劃及其類型變更，中央主管機關應綜合考量是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益。」、第4條第1項第6款「變更之頻道符合經中央主管機關備查之上下架規章自評表」，被告於108年1月31日、2月1日、11日、12日作成否准之原處分，處理程序終結前，上下架規章參考原則、頻道規劃許可辦法雖已訂頒及修正，惟前開訂頒及修正無非在闡釋有廣法第1條、第29條、第37條、第64條及營運許可或備查辦法第4條第3項之原意，舊法規並未有利於當事人，因此本件在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，自

01 應適用新法規。故本件原告向被告申請營運計畫中「頻道之
02 規劃及其類型」基本頻道變更之許可，自應以處理程序終結
03 時之上下架參考原則、頻道規劃許可辦法，以為認定應否許
04 可之評核基準，行政法院亦應以此作為裁判時，判斷原告之
05 請求權是否成立、被告有無行為義務之應適用法令（發回判
06 決意旨參照）。

07 三、查，被告就系爭申請於108年1月2日召開系爭委員會會議決
08 議以：「本案綜合考量市場競爭、消費者權益及其他公共利
09 益等因素後，依有廣法及其相關規定，不與許可金頻道、大
10 安文山、陽明山、新台北……等12家有線電視股份有限公司
11 申請營運計畫中『頻道規劃及其類型』基本頻道變更」等語
12 （見原處分卷第782頁），並於原處分說明理由如下：「(一)
13 本案基本頻道變更，尚無違反頻道規劃許可辦法第3條第1項
14 各款規定，但經綜合評估，如經許可變更，影響消費者收視
15 習慣，無法維持消費者權益，不予許可。(二)頻道規劃及類型
16 變更許可綜合考量指標分析：1.為尊重、維護消費者習慣，
17 頻道位置異動時應審酌是否將收視滿意度較高之頻道置於較
18 前段頻道，且異動至前段頻道位置之新頻道應經客觀證明優
19 於被取代之原頻道。經檢視貴公司提供之『壹電視新聞台』
20 及『寰宇新聞台』收視分鐘數據比較結果，併參酌壹傳媒廣
21 播股份有限公司107年10月18日107壹管字第10700062號函所
22 附Nielsen-MOD壹新聞台與寰宇新聞台收視比較表，難據以
23 得出『寰宇新聞台』收視滿意度優於『壹電視新聞台』，且
24 貴公司問卷調查亦有引導式提問之疑慮。復系統經營區所在
25 地之地方政府提出意見亦包括貴公司提供之調查數據資料有
26 不盡客觀中立之虞。綜上，貴公司所提供資料未達客觀標
27 準，尚難據以作為頻道位置異動基礎。2.有關……壹電視由
28 第49台變更至149台……，系統經營區所在地之地方政府認
29 為移頻幅度過大，不符合區塊化原則，顯未尊重訂戶收視習
30 慣……，考量因訂戶目前仍習於傳統選臺方式收視，在電子
31 節目表單使用普及前，恐衝擊訂戶收視習慣，致生民怨，對

01 消費者權益有負面影響。(三)綜合評估：本案經考量並綜合判
02 斷，如經許可變更，影響消費者收視習慣，無法維持消費者
03 權益，爰依旨揭規定不予許可」（見前一審卷1第95-109
04 頁），綜上，堪認原處分之說理無悖於前揭規定，被告於綜
05 合考量該變更是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、
06 頻道內容之多樣性及其他公共利益後所為不予許可之決定，
07 亦無何悖於論理法則或正當程序，揆諸前揭說明，本院對其
08 判斷予以尊重。

09 四、至原告主張原處分未將有利原告之輔助參加人臺北市政府意
10 見、其他地方政府意見等納入云云，然輔助參加人臺北市政
11 府之意見及其他本件相關事證資料，均應為被告全部綜合考
12 量之事項，如前所述，原處分理由已明確載明「本案經考量
13 並綜合判斷，如經許可變更，影響消費者收視習慣，無法維
14 持消費者權益，爰依旨揭規定不予許可」，是以，被告於本
15 件申請案作成准駁前，業已綜合考量市場競爭、消費者權
16 益、用戶習慣、公共利益，及權衡原告、頻道供應事業、地
17 方政府意見，並判斷系爭申請無法維持消費者權益，始為不
18 予許可原告頻道變更申請案之處分，亦即，與系爭申請相關
19 之意見、資料均需納入並經過綜合考量下為之，尚難僅擷取
20 部分有利於原告之意見及證據，據以主張被告乃基於單一基
21 於錯誤之事實或不完整之資訊，原告此部分主張應無足採。

22 五、綜上，原處分否准系爭申請，乃被告本於有廣法之管制目
23 的，綜合考量系爭申請是否增進或維持整體市場競爭、消費
24 者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益等事項之決定，
25 其理由並無悖論理法則，決定亦係出於正當程序，揆諸前揭
26 所述司法審查標準，應認其於法無違，原告執前詞訴請撤銷
27 並請求判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

28 六、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經
29 本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，
30 併予敘明。

31 七、結論：原告之訴無理由。

中 華 民 國 114 年 10 月 16 日

審判長法官 鍾啟煌

法官 蔡如惠

法官 李毓華

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當	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。

01

者，亦得為上
訴審訴訟代理
人

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。

02

中 華 民 國 114 年 10 月 16 日

03

書記官 許婉茹