

## 議題研析

### 一、題目：換發無線廣播執照附加附款問題之研析

### 二、所涉法律

廣播電視法

### 三、探討研析

據報載中國廣播股份有限公司向國家通訊傳播委員會申請換發無線廣播執照，經國家通訊傳播委員會許可換發並依廣播電視法第 12 條第 1 項及行政程序法第 93 條規定附加負擔及保留廢止權之附款，要求中國廣播股份有限公司所使用之音樂網及寶島網頻率，於客委會或原民會完成全國性廣播電臺規劃並獲核配音樂網或寶島網現用頻率，經通知繳回頻率時，中國廣播股份有限公司應無條件繳回頻率，不得請求補償。

中國廣播股份有限公司對於換發廣播執照處分所附加附款不服，遂提起行政訴訟，經臺北高等行政法院審理後認為，國家通訊傳播委員會同意核配系爭頻率之原處分及附加附款部分，有裁量基礎事實錯誤之裁量瑕疵，且就所附加收回系爭頻率時不得請求補償之負擔部分，臺北高等行政法院並表示，中國廣播股份有限公司請求補償，雖未必可符合要件而獲勝訴，惟依負擔之性質，若中國廣播股份有限公司不履行此不作為義務而提出補償之請求，國家通訊傳播委員會竟得透過強制執行之手段，強制中國廣播股份有限公司履行不得請求補償之不作為義務，已然侵害人民受憲法保障之訴訟權，屬裁量濫用，顯非法之所許，故撤銷國家通訊傳播委員會

原處分有關同意核配原供音樂網及寶島網使用頻率部分及其附款。

有關國家通訊傳播委員會所為換照處分，事涉許可換發廣播執照時之裁量基礎事實認定疑義，既經國家通訊傳播委員會表明上訴，應續由司法機關釐清確認。

至於國家通訊傳播委員會依行政程序法第 93 條於換照處分所為附加附款，依同法第 94 條規定，尚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，且依行政訴訟法第 201 條規定，亦不得有逾越權限及濫用權力情形。

故國家通訊傳播委員會於具體個案審查中，雖得藉由作成附款增加管制之彈性與空間，惟所為附款之容許性與合法性，仍須個案檢驗是否符合行政程序法第 93 條、第 94 條及行政法一般法律原則要求，且不得有行政訴訟法第 201 條逾越權限及濫用權力情形。

#### **四、建議事項**

有關通訊傳播之行政處分，雖得藉由附款增加管制之彈性與空間，惟為避免附款過於寬濫並增加附款內容之可預見性，立法政策上，或可思考是否參考工廠管理輔導法第 17 條第 2 項規定：「前項第一款之負擔之態樣，應依工廠種類、產品項目、經營方式或其他因政策需要採行之措施分別附加之；其附加負擔之辦法，由中央主管機關定之」，於廣播電視法明定附加負擔之附款範圍，並授權主管機關訂定附加負擔之辦法。

**撰稿人：陳世超**

## 「換發無線廣播執照附加附款問題之研析」參考意見

賈北松 107/06/11

- 一、國家通訊傳播委員會去年收回中廣頻道，且於前年換照時，以附款指明「不得補償」。臺北高等行政法院認為，「公法上損失補償是體現憲法保障財產權精神，不容行政機關任意剝奪。」  
對於附款「不得補償」部分，更嚴肅指陳，「NCC以附款方式強制剝奪中廣補償請求權，已侵害憲法保障訴訟權。行政機關若可於每個裁量處分均附加讓人不得請求補償或國賠，藉此脫免責任，勢致國家責任制度崩毀，憲法對人民財產權保障淪為空談。」
- 二、合議庭見解，兼顧人民權利主張權與行政機關行政處分的界限，甚為正確。行政機關固然有依其法定職權，基於其法律見解與確信，作成行政處分之裁量權。但，絕非可以在行政處分中夾帶限制人民異議權、救濟權等內容，即使夾帶裹挾，也只在法律實務上淪為無效而已。
- 三、復按國家通訊傳播委員會所增「負擔」乙項，在行政法上之意義為，「負擔者，乃與一授益處分相結合，對相對人所設定之作為、容忍或不作為之義務。」（陳敏著，行政法總論）。易言之，行政程序法第九十三條第三款所稱之「負擔」，參考同法第一二三條第三款及第一二五條，應以「授予利益之合法行政處分」為前提始得為之。通傳會「繳回頻道」處分，得否另附加負擔處分，甚值懷疑。
- 四、至於行政法所謂「不當聯結禁止」原則，即行政程序法第九十四條「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。」，係指「行政行為對人民課以一定之義務或負擔，或造成人民其他之不利益時，其所採取之手段，與行政機關所追求之目的間，必須有合理之聯結關係存在，若欠缺此聯結關係，此項行政行為即非適法。」
- 五、至於通傳會發言人與本文建議事項，似均未就該機關行政處分中禁止人民救濟權說明，這才是行政法院撤銷原處分的關鍵。

## 議題研析

### 一、題目：換發無線廣播執照附加附款問題之研析

### 二、謹提意見如下：

- (一) 有關中國廣播股份有限公司向國家通訊傳播委員會申請換發無線廣播執照，經國家通訊傳播委員會許可換發並依廣播電視法第 12 條第 1 項及行政程序法第 93 條規定附加負擔及保留廢止權之附款，要求中國廣播股份有限公司所使用之音樂網及寶島網頻率，於客委會或原民會完成全國性廣播電臺規劃並獲核配音樂網或寶島網現用頻率，經通知繳回頻率時，中國廣播股份有限公司應無條件繳回頻率，不得請求補償。依上揭之附款強制中國廣播股份有限公司履行不得請求補償之不作為義務，原處分有關同意核配原供音樂網及寶島網使用頻率部分及其可否增加與該處分之目的具有正當合理有關聯之附款，應續由司法機關釐清確認。
- (二) 政府機關依行政程序法第 93 條於換照處分所為附加附款，依同法第 94 條規定，均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，且依行政訴訟法第 201 條規定，亦不得有逾越權限及濫用權力情形。本議題所涉國家通訊傳播委員會於具體個案審查中，雖得藉由作成附款增加管制之彈性與空間，其所為附款之容許性與合法性，須個案檢驗是否符合行政程序法第 93 條、第 94 條及行政法一般法律原則要求，且不得有行政訴訟法第 201 條逾越權限及濫用權力情形。
- (三) 有關建議事項，參考工廠管理輔導法第 17 條第 2 項

規定：「前項第一款之負擔之態樣，應依工廠種類、產品項目、經營方式或其他因政策需要採行之措施分別附加之；其附加負擔之辦法，由中央主管機關定之」，建議於廣播電視法明定附加負擔之附款範圍，並授權主管機關訂定附加負擔之辦法。藉由附款增加管制之彈性與空間，避免附款過於寬濫並增加附款內容之可預見性，於立法政策上確屬可行，其應於廣播電視法何條文中明定？建議可以具體提出修正條文草案。

**建議人：蘇顯星**