

東吳大學法學院法律學系碩士班
碩士論文
(重點節錄)
論廢棄物清理法中廣告物設置之爭議問題
A Study on the Disputes of Advertisement Set-up
in Waste Disposal Act

指導教授：洪家殷教授

研究生：徐晟芬

學 號 :02341310

中 華 民 國 一 〇 七 年 一 月

摘要

廣告物讓在都市中進行的各種活動得以順暢進行，為人們的生活帶來很大的便利，惟廣告物亦使我國在環境衛生、城鄉景觀與公共安全等層面面臨挑戰，因此主管機關無不開始著手管制廣告物，當中即有主管機關依據廢棄物清理法第 27 條第 11 款所授權發布之污染環境行為公告裁罰違法設置之廣告物。然因廢棄物清理法在修法前僅對廢棄物為類型區分，而未對廢棄物作定義，以及在我國無廣告或廣告物專法為廣告或廣告物作定義之情況下，在相關案件中對客體之認定會產生困難。有鑑於此即有必要明確廣告、廣告物及廢棄物之定義。又當行政機關以廢棄物清理法第 27 條第 11 款管制廣告物，對違法設置廣告物者依廢棄物清理法第 50 條進行裁罰時，須同時適用指定清除地區公告與污染環境行為公告。此兩個公告之適用有一定之步驟且分別是由不同之行政機關所公告，又因公告之性質會影響人民可否提起行政救濟，故須探討指定清除地區公告與污染環境行為公告之規範意義與性質。

在民國 104 年 12 月 18 日司法院大法官針對設置廣告物污染環境一案作成釋字第 734 號解釋，認為台南市政府所發布之污染環境行為公告違反法律保留原則。惟污染環境行為公告違反法律保留原則之理由是否僅為違反廢棄物清理法之授權範圍，抑或是尚有其他事由？另外有關廣告物與廢棄物清理法間之互動關係，以及以污染環境行為公告管制廣告物之妥適性與合法性亦尚待釐清，從而本文將以法律保留原則與不當聯結禁止原則審視污染環境行為公告之合法性。

有關廣告物之管制須由廣告物管理自治條例與廢棄物清理法雙管齊下、各司其職，才能完整掌握廣告物之整個生命週期。因此本文將區辨廣告物管理自治條例與廢棄物清理法對廣告物之管制範疇，明確此兩法得管制廣告物之情狀，並特別著墨分析以廢棄物清理法之條文管制廣告物與以主管機關所發布之污染環境行為公告管制廣告物之差異與實益。希冀如此能建構完善之廣告物管理制度，強化廣告物管制之法制。

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 研究目的	2
第三節 研究方法、文獻探討與論文架構	5
第三章 廢棄物清理法與廣告物設置之關係	9
第一節 公告污染環境行為案例導引	9
第一項 台南市政府公告案	9
第二項 宜蘭縣政府公告案	10
第二節 廢棄物清理法對廣告物之管理	10
第一項 依廢棄物清理法第 27 條第 10 款管理廣告物	10
第二項 依廢棄物清理法第 27 條第 11 款管理廣告物	11
第三節 廢棄物清理法指定清除地區之規範意義與性質	12
第一項 廢棄物清理法第 3 條指定清除地區之相關規定及其意義	12
第二項 指定清除地區公告性質之定性	12
第四節 廢棄物清理法第 27 條第 11 款公告污染環境行為之規範意義與性質	14
第二項 公告污染環境行為性質之定性	14

第三項 判決評析.....	14
第四章 依廢棄物清理法處罰廣告物設置之合法性探討.....	15
第三節 主管機關發布污染環境行為公告與法律保留原則、不當聯結禁止原則.....	15
第一項 公告增加之處罰構成要件.....	16
第二項 釋字第 734 號解釋之見解.....	17
第三項 法律保留原則之檢驗.....	17
第四項 不當聯結禁止原則之檢驗.....	20
第五節 小結.....	21
第五章 廢棄物清理法管制廣告物應有之面貌及省思.....	21
第一節 廣告物管理自治條例對廣告物設置之管制.....	22
第二節 廢棄物清理法對廣告物之管制.....	22
第一項 以廢棄物清理法之條文管制.....	22
第二項 以主管機關發布之污染環境行為公告管制.....	25
第三節 廣告物該當廢棄物後須遵循之義務規範.....	25
第六章 結論.....	28

第一章 緒論

第一節 研究動機

現今各種型態之廣告對於我們來說是無所不在的，而當中戶外廣告物更是充斥生活周遭。戶外廣告物具有無法避開之特點，讓人群能隨時隨地接觸到訊息，並留下深刻印象，廣告物不僅為城市注入了活力，亦使社會上各種活動得以順暢進行，為日常生活帶來許多便利。然廣告物如過於氾濫或沒有妥適的設置，將出現危害公共安全、污染視覺、損壞城市的美觀和自然風貌等批評的聲浪，甚至有可能發生綑綁廣告刊版的鐵絲割傷路人或騎士，影響用路安全的情形。且隨著經濟發展，對生活品質的要求相對提升，亦開始重視生活週遭之環境品質及衛生問題。因廣告物之存在有其利弊，所以立法者、行政機關不易拿捏對廣告物進行管制之程度。是以我國在廣告物領域，不管是在管理制度之設計或行政機關之執法上都面臨了挑戰。

而在廣告物管制之法制面上，於民國 104 年 12 月 18 日，司法院大法官針對設置廣告物污染環境一案，作成釋字第 734 號解釋，認為：「臺南市政府於民國 91 年 12 月 9 日作成之公告事項，不問設置廣告物是否有礙環境衛生與國民健康，即認該設置行為為污染行為，概予禁止並處罰，已逾越母法授權之範圍，與法律保留原則尚有未符。應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿三個月時失其效力。」釋字第 734 號解釋之作成及搜尋其他類似釋字第 734 號解釋原因事實之判決後，本文發現對於在廢棄物清理法規範之下，廣告物與廢棄物間之互動關係、行政機關如何將廢棄物清理法之規範適用於具體案例之中以及依廢棄物清理法管制廣告物之妥適性與合法性等問題，都尚待釐清，有必要做更深入之探討。

此外，亦發現我國許多法律，特別是環保領域，都有類似於廢棄物清理法第 27 條之規範模式，即行政機關會先公告將一定區域劃入為管制區，進一步再規定此區內之禁止行為。於列舉之禁止行為中的最後一款往往亦會授權主管機關「公告」禁止行為，以補充禁止行為的內容。例如自來水法第 11 條規定在公告之「水質水量保護區」，禁止為「其他足以貽害水質、水量，經中央主管機關會商目的事業主管機關公告之行為」；水污染防治法第 30 條規定在公告之「水污染管制區」不得為「其他經主管機關公告禁止足使水污染之行為」；空氣污染防制法第 31 條規定在公告之「空氣污染防制區」不

得為「其他經主管機關公告之空氣污染行為」。以上法律之規範模式都是先公告將一定區域劃入為管制區，進而授權主管機關公告在此區域內禁止為相關行為。行政機關之公告行為具多樣性，此前後順序之公告之性質，須詳細檢視、分析，才得以掌握。希望透過對廢棄物清理法中之「指定清除地區公告」及「污染行為公告」之定性，得以確定我國法規範中所提及的「公告」其性質究竟為何。

基於上述問題意識，本文欲以「論廢棄物清理法中廣告物設置之爭議問題」為題，進行研究論文撰寫，探究廢棄物清理法與廣告物設置之關係及我國廣告物管理制度上之缺失及不足之處，並嘗試提出建議，使我國廣告物管理之制度能更健全、完善。

第二節 研究目的

觀察釋字第 734 號解釋之原因事實，並搜尋其他因違法設置廣告物，而依廢棄物清理法裁罰之判決，可發現於行政爭訟的過程中，當事人往往會先主張自己所張掛、懸繫、黏貼之客體不是廣告。之所以有此主張乃因我國沒有一部專門的法規對廣告加以規範，對於廣告之管制乃散落於各法當中，如建築法、菸害防制法、食品衛生管理法、化妝品衛生管理條例及消費者保護法等，而這些法律卻也沒有明確規定何謂「廣告」，因此有得爭執之空間存在。如果此訴訟策略失敗，當事人則會進一步主張廣告不該當廢棄物，不受廢棄物清理法所規範。有鑑於此即有必要明確廣告及廢棄物之定義。且因廢棄物清理法有對廣告物之相關規定，明確廣告物之定義，將有助於環保機關在廣告物領域的執法。

違法設置廣告物而依廢棄物清理法被裁罰之當事人之所以能主張廣告物不該當廢棄物，不受廢棄物清理法之規範，乃因修法前之廢棄物清理法對廢棄物並無明確之定義。修法前之廢棄物清理法第 2 條之規定，只是對一般廢棄物及事業廢棄物的分類說明。廢棄物之概念規定不明確，所以當事人才會有爭執之空間。此從其他廢棄物清理法事件，例如六輕出產之水化副產石灰，因登記為產品而不受廢棄物清理法所規範，亦可看出端倪。在爭訟過程中，對於是否該當廢棄物此一前提要件，往往亦是訴訟雙方攻防之重點，故廢棄物之概念有釐清之必要性。外國法對於廢棄物之概念採擴張解釋認定，廢棄物不只是指價值遞減、效用減失的「垃圾」，而是將重點轉移到觀

察是否有「最終處置」或「再利用行為」。此可供我國借鏡，有助於我國確立廢棄物之概念，解決訴訟認定上的困難及爭議。基於上述緣由本文除了須定義何謂廣告，亦須對廢棄物作出定義。

廢棄物清理法當中涉及廣告物管制之條文為廢棄物清理法第 27 條第 10 款及第 11 款，而本文欲鎖定第 11 款做為主要討論對象，因行政機關依授權公告管制廣告物時，於流程及權責畫分上有其特殊之處。在適用第 11 款時執行機關環保局須先依廢棄物清理法第 3 條指定清除地區，而後主管機關各縣市政府始得以依廢棄物清理法第 27 條第 11 款發布污染環境行為公告，是以指定清除地區之確立為認定污染行為之前提。惟廢棄物清理法是我國少數法律將機關區分為「執行機關」及「主管機關」，其區分必要性為何？劃分指定清除地區之目的為何？廢棄物之分類分為一般廢棄物及事業廢棄物，為何指定清除地區只出現在一般廢棄物之規範當中，是否有其特殊之處？以上問題都可進行更深入之討論。

其次，執行機關指定清除地區之公告及主管機關發布污染環境行為之公告，此兩者公告性質究竟為何，該當法規命令抑或行政處分，甚至是一般處分？在釋字第 734 號解釋中，大法官認為主管機關所發布之污染環境行為公告之性質為法規命令，並未對推論過程加以說明。行政機關之公告具備多樣性，可能為行政處分抑或行政命令，公告行為之法律性質並無法一概而論，必須針對個案作詳細的判斷，而「公告」之定性，也將影響到人民可否提起行政爭訟，因此討論公告之性質即有實益。

雖然行政機關得依據廢棄物清理法第 27 條第 11 款裁罰違法設置廣告物，但該條文能否通過合法性之檢驗不無疑問。是以首先須判斷禁止人民設置廣告物，限制了人民何種類型的的基本權，是言論自由抑或行為自由，甚至兩者皆是？行政機關是否藉防污之名來全面管制街頭廣告，而逸脫廢棄物清理法之立法目的？其次，釋字第 734 號解釋對於廢棄物清理法第 27 條第 11 款採合憲性解釋，認為無違法律授權明確性原則，「污染環境行為」乃指達到和其餘前 10 款所定類型及相當程度之行為，因此合憲。然而本文認為即便會污染環境，但如果不該當非廢棄物其實也不應適用廢棄物清理法，否則其他環保法規，如空氣污染防制法、土壤及地下水污染整治法之相關規範將喪失意義。是以釋字第 734 號解釋認為無違法律授權明確性原則之見解

及廢棄物清理法第 27 條各款立法之妥適性，都須再作進一步的探討。

再者，於檢視主管機關發布污染環境行為公告之合法性部分，在釋字第 734 號解釋中原因事實所涉之台南市政府公告，即被大法官認為，該公告不問設置廣告物是否有礙環境衛生與國民健康及是否已達與廢棄物清理法第 27 條前 10 款所定行為類型污染環境相當之程度，即認該設置行為為污染環境行為，概予禁止並處罰，已逾越母法授權之範圍，有違法律保留原則。但本文認為於釋字第 734 號解釋作成後，仍可討論是否有其他理由構成主管機關所發布之公告逾越廢棄物清理法之授權範圍，而違反法律保留原則，例如所謂的「核准制」其實不在母法的授權範圍。此外，釋字第 734 號解釋並未碰觸到不當聯結禁止原則，在依廢棄物清理法裁罰廣告物設置之案件中其實亦須思考是否違反不當聯結禁止原則，且目前對於不當聯結禁止原則之內涵大都是初步之認識，並未提出明確的判斷標準，是以本文認為對於不當聯結禁止原則可以作更深入之詮釋。

主管機關依廢棄物清理法授權所發布之污染環境行為公告，以「核准制」之方式對廣告物進行管制，由釋字第 734 號解釋之見解為基礎，再作進一步推論可發現「核准制」並不能解決未經許可又無污染環境之設置廣告行為，所以廢棄物清理法管制廣告物之範疇是有限的。甚至在許多案例當中之廣告物，亦不符合廢棄物之概念，因此以主管機關所發布有關廣告物之污染環境行為公告加以管制，其合法性有待審視。惟可發現隨著經濟日漸發展，對於廣告物有加以管制之必要。有關廣告物之管制可能須由各縣市廣告物管理自治條例與廢棄物清理法雙管齊下、各司其職，對廣告物之設置兼顧積極規劃引導安排與制裁。而本文將著重於探討廢棄物清理法與廣告物間之關係，釐清廢棄物清理法對廣告物之管制範疇，確認行政機關以廢棄物清理法管制廣告物時，得介入之程度，明確行政機關之權限，使其執法時得正確適用相關之法規範，以期讓我國廣告物之管制制度能更加完善。

綜上所述，廣告物讓在都市中進行的各種活動得以順暢進行，為人們的生活帶來很大的便利，但大量廣告物之出現，使我國在環境衛生、城鄉景觀、公共安全等層面都面臨了挑戰，是以如何完善及強化廣告物管理法制之課題乃日趨重要，而廢棄物清理法和廣告物間之互動關係乃本文之研究重心，期能增進廣告物管理法制的效能。

第三節 研究方法、文獻探討與論文架構

就廢棄物清理法中廣告物設置之行政法制爭議問題，本文於方法論上首先著重於規範與實務之觀察，就廣告物之意義、廢棄物之概念以及依廢棄物清理法處罰廣告物設置之相關規範與實務，作具體的現象歸納，亦即以制度分析法與案例分析法作為本文寫作之研究方法。其次，亦採用文獻分析法為研究方法，透過蒐集國內教科書、政府官方出版品、研究計畫、期刊論文，先將我國行政法總論中之法律保留原則、法律授權明確性原則、不當聯結禁止原則、一般處分及法規命令等法理及廢棄物與廣告物之概念，為一全面性的整理，進而得將其運用於解決以案例分析法所發現之實務爭議問題，即檢視及探討依廢棄物清理法處罰廣告物設置之合法性。此外，亦將藉由借鏡歐盟之《廢棄物框架指令》及日本之《戶外廣告物條例》，以回應我國廢棄物及廣告物管理法制上的需求與改進，使本論文之討論更具完整性。

對於廢棄物清理法之法制問題研究，國內討論並不興盛，而有關廢棄物清理法中廣告物設置之文獻更是稀少。目前僅有李建良教授之《廣告物設置、廢棄物清理、環境污染防治之法規範與違憲審查—釋字第 734 號解釋》一文，聚焦於廢棄物清理法中廣告物設置之法制問題，為文作深入之說明，可作為本文檢視依廢棄物清理法處罰廣告物設置之合法性及進行裁判評析時的參考素材。釐清廢棄物之概念與廣告物之意義，乃本文研究廢棄物清理法中廣告物設置法制問題之前提。《廣告學》對於廣告有明確之定義，本文擬參考以界定廣告之範圍。此外，亦有不少文獻對於廣告物的形成與發展、種類、性質、優缺點與權責機關，有詳細的論述，對廣告物能有更進一步的認識。

於陳慈陽教授所著《廢棄物質循環清理法制之研究》一書中、蔡金保先生所發表的學位論文《廢棄物清理法制運作之研究》、劉如慧教授之《歐盟廢棄物處理相關法制之現況與發展概論》一文、朱宏毅主持之《事業廢棄物認定、貯存、清除及處理之管理策略及法規研修專案工作計畫》與蔡振球主持之《事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準與有害事業廢棄物認定標準研修計畫》研究計畫，皆對廢棄物清理法之缺失及不足之處有所

指明，並透過借鏡外國法如何定義廢棄物，對我國廢棄物制度提出修正建議。

關於「行政處分」、「法規命令」、「法律授權明確性原則」、「法律保留原則」及「不當聯結禁止原則」之部分，不論是在行政法教科書或期刊論文皆有詳盡的論述。洪家殷教授、李建良教授、張文郁教授、蕭文生教授及林騰鶴教授花了許多心力在討論一般處分之內涵，內容包括一般處分的由來、意義、效力、類型、與行政處分之異同及行政命令與行政處分之區別；而黃俊杰教授之《行政立法系列：第一講—法規命令》一文、黃舒芄教授所著一書《行政命令》，對於法規命令內涵之限制，有深入的闡述。上述之文獻將有助於本文判斷公告指定清除地區公告、污染環境行為公告，此兩公告之性質。

以法律保留原則、授權明確性原則檢視依廢棄物清理法處罰廣告物設置之合法性時，可以參考林錫堯前大法官之《法律保留原則之理論與實踐》、吳信華教授之《法治國家原則（五）—依法行政原則之二：法律保留原則》一文，以上文獻對於法律保留原則之概念、適用、理論依據有詳細之論述，於檢視廢棄物清理法第 27 條第 11 款是否違反法律授權明確性原則、各縣市政府所發布之污染環境行為公告是否違反法律保留原則時可供本文參考，以釐清相關爭議。行政機關之行政行為亦不得違反不當聯結禁止原則，李建良教授及李惠宗教授有多篇文章對此原則的內涵有詳細的解釋。李惠宗教授更嘗試透過「篩子理論」，建立起「事物本質要素的判斷程序」，「篩子理論」的提出使不當聯結禁止原則之概念更加具體化極具參考價值。最後，本篇論文將立於上述文獻資料探討之基礎，而嘗試將其運用於廢棄物清理法及廣告物法制研究之領域，建構我國廣告物管理法制初步應有之面貌。

論文全文之架構

- | | |
|-----|-----------|
| 第一章 | 緒論 |
| 第一節 | 研究動機 |
| 第二節 | 研究目的 |
| 第三節 | 研究方法與論文架構 |

第二章 廣告物之意義與廢棄物之概念

第一節 廣告之定義

第一項 個別專法及大法官對於廣告之定義

第二項 廣告學對於廣告之定義

第三項 本文見解

第二節 廣告物之內涵

第一項 廣告物之定義

第一款 廣告物管理辦法

第二款 地方自治條例及個別專法

第三款 行政實務見解

第二項 廣告物主管機關之權責劃分

第三節 廢棄物之概念

第一項 概述

第二項 廢棄物之定義及其概念之擴張

第一款 實務及學說對廢棄物之定義

第二款 外國法對廢棄物之定義

第三項 我國廢棄物概念之確立

第四節 小結

第三章 廢棄物清理法與廣告物設置之關係

第一節 公告污染環境行為案例導引

第一項 台南市政府公告案

第二項 宜蘭縣政府公告案

第三項 依宜蘭縣政府公告連續處罰案

第二節 廢棄物清理法對廣告物之管理

第一項 依廢棄物清理法第 27 條第 10 款管理廣告物

第二項 依廢棄物清理法第 27 條第 11 款管理廣告物

第一款 機關依授權公告管理廣告物之流程

第二款 機關依授權公告管理廣告物之權責劃分

第三節 廢棄物清理法指定清除地區之規範意義與性質

第一項 廢棄物清理法第 3 條指定清除地區之相關規定及其意義

第二項 指定清除地區公告性質之定性

第一款 法規命令

第二款 行政處分

第一目 概述

第二目 一般處分之概念

第三款 小結

第四節 廢棄物清理法第 27 條第 11 款公告污染環境行為之規範意義與性質

第一項 各縣市政府公告污染環境行為之態樣

第二項 公告污染環境行為性質之定性

第一款 公告之意義

第二款 公告污染環境行為之法律性質

第三項 判決評析

第五節 小結

第四章 依廢棄物清理法處罰廣告物設置之合法性探討

第一節 管制廣告物設置所涉重要基本權與管制方式

第一項 言論自由

第二項 行為自由

第三項 主管機關管制廣告物之行政許可行為

第二節 廢棄物清理法第 27 條第 11 款與法律授權明確性原則

第一項 廢棄物清理法第 27 條之處罰構成要件

第一款 在指定清除地區內

第二款 有各款禁止行為之一

第二項 釋字第 734 號解釋之見解

第三項 法律授權明確性原則之檢驗

第一款 概述

第二款 廢棄物清理法第 27 條第 11 款之審查結果

第三節 主管機關發布污染環境行為公告與法律保留原則、不當聯結禁止原則

第一項 公告增加之處罰構成要件

第二項 釋字第 734 號解釋之見解

第三項 法律保留原則之檢驗

第一款 概述

第二款 有關污染環境行為公告之審查結果

第三款 判決評析

第四項 不當聯結禁止原則之檢驗

第一款 概述

第二款 有關污染環境行為公告之審查結果

第三款 判決評析

第四節 小結

第五章 廢棄物清理法管制廣告物應有之面貌及省思

第一節 廣告物管理自治條例對廣告物設置之管制

第二節 廢棄物清理法對廣告物之管制

第一項 以廢棄物清理法之條文管制

第二項 以主管機關發布之污染環境行為公告管制

第三節 廣告物該當廢棄物後須遵循之義務規範

第六章 結論

第三章 廢棄物清理法與廣告物設置之關係

第一節 公告污染環境行為案例導引

本文首先藉由台南市政府公告案、宜蘭縣政府公告案帶出廢棄物與廣告物之關聯性。藉由以上案例除了能較了解指定清除地區公告及污染行為公告，兩公告之內涵及實務上實際適用之情形外，亦有助於思考依廢棄物清理法處罰廣告物設置之合法性問題，並可成為提供未來改善廣告物法制之素材。

第一項 台南市政府公告案

第一款 本案事實

台南市政府於民國 91 年 12 月 9 日公告，於該市清除地區內，未經主管機關核准，於道路及土地定著物張掛、懸繫、黏貼、噴漆、粉刷、樹立、釘定、夾插、置放或其他方法設置廣告物者，為污染環境行為。原告涂○○於 98 年 6 月 22 日在台南市民族路與永福路口之公告清除地區內，張掛抗議中共布條及法輪大法好布幔，經被告台南市環境保護局以其違反廢棄物清理法第 27 條第 11 款規定，依同法第 50 條第 3 款規定以 98 年 7 月 10 日南市環廢處字第 9807074 號裁處書裁處原告新台幣 1,200 元。原告涂○○不服，提起訴願，經訴願決定撤銷，由被告另為適法決定；被告重新審核後，

以 98 年 12 月 21 日南市環廢處字第 09812087 號裁處書裁處 600 元罰鍰，原告仍不服，提起訴願，經遭決定駁回，循序提起行政訴訟，經高雄高等行政法院 99 年度簡字第 214 號判決駁回，99 年度裁字第 3491 號裁定維持而抗告確定。嗣涂○○依法聲請司法院解釋，經司法院作成釋字第 734 號解釋，聲請人爰依行政訴訟法第 273 條第 2 項規定，聲請再審，由最高行政法院 105 年度裁字第 485 號裁定將 99 年度裁字第 3491 號裁定廢棄。最終經最高行政法院 105 年度判字第 153 號判決將原判決廢棄，撤銷訴願決定及原處分。

第二項 宜蘭縣政府公告案

第一款 本案事實

被告宜蘭縣政府依據廢棄物清理法第 27 條第 11 款規定之授權，以中華民國 103 年 3 月 11 日府環廢字第 1030006615 號公告，公告事項略為：「一、本縣境內高速公路兩側路權邊界外 200 公尺及交流道兩側 200 公尺區域內土地定著物不得繫掛廣告物，違者視為污染環境之行為，依廢棄物清理法第 50 條第 3 款規定裁處。二、如因公益需要，經道路主管機關同意繫掛廣告物者，不在此限。三、本公告自 103 年 5 月 1 日起生效。」原告吳○○認系爭公告為一般處分，提起訴願求為撤銷，經訴願不受理，仍不服而提起撤銷訴訟，經臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1243 號裁定駁回，嗣當事人提起抗告，經最高行政法院 104 年度裁字第 181 號裁定廢棄，發回臺北高等行政法院更為審理。臺北高等行政法院 104 年度訴更一字第 24 號裁定更為裁判仍予駁回，而後當事人不服又提起抗告，最終經最高行政法院 104 年度裁字第 2168 號裁定駁回。

第二節 廢棄物清理法對廣告物之管理

廢棄物清理法當中對廣告物之管理依據乃是第 27 條第 10 款及第 11 款，又如違反該兩款，則依同法第 50 條處以新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰，並限期改善，屆期仍未完成改善者，得按日連續處罰。本節將分別詳述此兩款之內涵。

第一項 依廢棄物清理法第 27 條第 10 款管理廣告物

廢棄物清理法第 27 條第 10 款規定，在指定清除地區內嚴禁張貼或噴漆廣告污染定著物。……

第二項 依廢棄物清理法第 27 條第 11 款管理廣告物

當行政機關發現依廢棄物清理法第 27 條第 10 款管理廣告物時，會受限於廣告物之刊登方式或廣告物之類型，尚不足以完整管理廣告物時，即可依據廢棄物清理法第 27 條第 11 款擴大廣告物管理之範圍，該款除了可適用較多種類型之廣告物，亦涵蓋較多種廣告物之呈現方式。……

第一款 機關依授權公告管理廣告物之流程

有關行政機關如欲依第 27 條第 11 款之污染環境行為公告管理廣告物時，因第 27 所規定之禁止行為，乃是僅侷限於指定清除地區內，並非我國所有之區域都嚴禁為第 27 條之相關行為。所謂之「指定清除地區」依廢棄物清理法第 3 條規定，乃指執行機關基於環境衛生需要，所公告指定之清除地區。而在指定清除地區為第 27 款之各款行為者，則會依同法第 50 條第 3 款裁處。所以除非是行政機關同時指定清除地區及頒布污染環境行為公告，否則廢棄物清理法第 27 條第 11 款污染環境行為之公告其實是以同法第 3 條為前提，通常為須先有指定清除地區之公告，而後始得以公告規範指定清除區域內之污染環境行為，進而才可對違法者依第 50 條第 3 款進行裁罰。換言之，整體之步驟通常為第一步先指定清除地區，第二步始為公告污染環境行為，第三步才是對違法者進行裁罰，且違法者之污染環境行為必須是在指定清除地區內，行政機關始得以廢棄物清理法第 27 條第 11 款進行裁罰。而指定清除區域之確立為發布污染環境行為公告認定污染行為之前提。

第二款 機關依授權公告管理廣告物之權責劃分

因廢棄物清理法第 3 條規定「本法所稱指定清除地區，謂執行機關基於環境衛生需要，所公告指定之清除地區」，是以指定清除地區乃由執行機關負責公告；廢棄物清理法第 27 條第 11 款已明文規定「其他經主管機關公告之污染環境行為」，所以污染環境行為乃由主管機關負責公告。又依廢棄物清理法第 4、5 條之規定，主管機關在中央為行政院環境保護署，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府；執行機關，為直轄市環境保護局、縣(市)環境保護局及鄉(鎮、市)公所。所以當行政機關欲依第 27 條第 11 款管理廣告物時，「指定清除地區」大多由各縣市之環境保護局為公告指定，「污染環境行為公告」多由各縣市政府進行公告，此即廢棄物清

理法管理廣告物之權責劃分。

經由本文上述對於依廢棄物清理法第 27 條第 11 款管理廣告物之描繪，可發現該條文極具特色之處在於第一，其適用有一定的步驟，即先有指定清除地區之出現，而後才可以污染環境行為公告進行裁罰。第二，「指定清除地區」、「污染環境行為公告」分別由執行機關與主管機關，不同之行政機關進行公告，此亦是廢棄物清理法異於其他環保法規，獨樹一格之處。

第三節 廢棄物清理法指定清除地區之規範意義與性質

第一項 廢棄物清理法第 3 條指定清除地區之相關規定及其意義

因廢棄物清理法第 3 條規定指定清除地區乃是執行機關基於環境衛生需要，所公告指定之清除地區，是以各縣市之區域被劃入指定清除地區之面積會因執行機關視各縣市之需求而劃定不同的區域範圍，可能形成整個縣市皆為指定清除地區或只有某些區、鄉鎮為指定清除地區之不同局面……。依廢棄物清理法之條文規定指定清除地區乃是由執行機關所公告，是以指定清除地區之公告如果是由各縣市政府所公告則不無瑕疵，應由環境保護局來公告始為適法。

第二項 指定清除地區公告性質之定性

關於廢棄物清理法第 3 條指定清除地區公告之法律性質，台中高等行政法院 93 年度訴字第 667 號裁定認為「上開公告性質上屬依廢棄物清理法授權訂定之法規命令，乃抽象性之規定，亦即明示執行機關應負之清除責任區域，及不特定人民於指定地區範圍內應配合而不得有廢棄物清理法第 27 條規定之反覆性、多次性規範，自與針對具體事件所為之決定或其他公權力措施之行政處分或一般處分之概念有別。原告對被告所為非屬行政處分之前述公告提起本件行政訴訟，聲明求為撤銷訴願決定及原處分，顯非合法」。該判決之原告欲爭執之標的乃為指定清除地區公告，而觀察此裁定之內容，可發現法院乃是混淆了指定清除地區公告和污染環境行為公告，並未注意到以廢棄物清理法第 50 條第 3 款裁罰時，其內涵包括指定清除地區公告和污染環境行為公告，須將兩者拆開觀察，對其性質分別作定性。本文認為雖然納入指定清除地區後影響人民之權利及義務非為被指定為清除地區後所帶來的直接影響，而是一併適用廢棄物清理法其他條文所形成的法律效果，

惟有關指定清除地區公告與廢棄物清理法第 27 條第 11 款所授權之污染環境行為公告之性質仍應分開界定，不得混淆。因為此兩公告乃是分別在規範不同之事項，指定清除地區公告所涉及的是有關「區域」事項，而污染環境行為公告則是在規範「行為」事項，故應分別判定此兩個公告之性質。所以開判決認為納入指定清除地區後，因不得有廢棄物清理法第 27 條反覆性、多次性規範之行為，從而認為指定清除地區公告之性質為法規命令，此見解乃有疑慮。法院乃是未釐清廢棄物清理法第 50 條第 3 款之構成要件是由廢棄物清理法第 3 條之指定清除地區公告與廢棄物清理法第 27 條之污染環境行為公告所組成，且應分別判斷此兩個公告之性質。法院未分別判斷此兩個公告之性質，反而做綜合觀察為一體解釋，乃不妥適。

縣境內所有之區域有可能並非全部都會被指定為清除地區，尚有存在「除外區域」之可能性。「除外區域」乃法院指稱縣境內未被執行機關指定為清除地區之區域。……執行機關會視各區域之需求，而作出予以指定或不指定之決定，因此指定清除地區公告不具備法規命令之普遍性，而是具個別化色彩，所以指定清除地區公告之性質並非法規命令。……行政處分若不以人的特徵為劃定規範對象的標準，而是以「一定區域範圍」為標準，且依該「一定區域」之一般性特徵，可得確定其規範對象之範圍，屬一般處分。……雖然單獨觀察廢棄物清理法第 3 條對於指定清除地區所作之規定，無法直接看出廢棄物清理法對於人民之權利與義務有何等影響，須一併適用廢棄物清理法第 11 條、第 12 條、第 24 條、第 27 條與第 28 條，人民之權利義務才會彰顯出來，包括該區域有必要由執行機關收垃圾，並向人民徵收清除費用，而且人民被禁止在指定清除地區內為相關禁止行為，人民之權利義務將產生變更。簡而言之，指定清除地區之公告須與廢棄物清理法之其他法規範作搭配一體適用，廢棄物清理法對於人民或業者之權利義務所作的創設或變更，才會體現出來。然而在經過執行機關指定區域為清除地區後，即可知道那些區域之人民須遵循廢棄物清理法之規範，其權利義務將產生變動。這些權利義務會變更之人民的範圍是可以確定的，亦即生活於指定清除地區內此種「類別」之人民，其範圍並非呈現完全開放或可以隨意增減之狀態，因此本文認為指定清除地區公告之性質應為對人之一般處分，是以人民應得針對指定清除地區公告提起行政救濟……。

第四節 廢棄物清理法第 27 條第 11 款公告污染環境行為之規範 意義與性質

第二項 公告污染環境行為性質之定性

第二款 公告污染環境行為之法律性質

本文認為污染環境行為公告之法律性質為法規命令……污染環境行為公告雖對外發生效力，惟其所欲規範之對象並無特定人，也非可由一般性特徵而得界定出特定之人，須由執行機關之指定清除地區公告來得知那些區域之人民權利義務將產生變化；且行政處分之特點為針對具體事件，惟污染環境行為公告之規定具普遍性得反覆適用，主管機關可多次在不同的個案中適用污染環境行為公告，亦即污染環境行為公告是長時間規定不可以為的禁止行為，故該公告非行政處分。當行政機關依據污染環境行為公告針對違法者依廢棄物清理法第 50 條，作出裁處時，此時才可謂是對具體事件所作出之行政決定，而該裁罰之性質為行政處分。……主管機關發布污染環境行為公告之目的在於補充廢棄物清理法第 27 條第 1 款至第 10 款之不足，則有關依廢棄物清理法第 27 條第 11 款所公布之污染環境行為公告之性質，即可依廢棄物清理法第 27 條第 1 款至第 10 款之性質作推論。一般認為廢棄物清理法第 27 條第 1 款至第 10 款之性質乃由立法者制定，對外發生法律效果之實質法律，則依廢棄物清理法第 27 條第 11 款所公布之污染環境行為公告之性質應和廢棄物清理法第 27 條第 1 款至第 10 款之性質大同小異。只是因所謂之污染環境行為公告，乃是進一步經過立法者之授權，使主管機關得以發布污染環境行為公告，比起廢棄物清理法第 27 條第 1 款至第 10 款，可謂多了一道程序，是以廢棄物清理法第 27 條第 11 款之污染環境行為公告之性質屬於法規命令，而非法律或行政處分……人民不得單獨對此公告提起行政救濟。

第三項 判決評析

關於主管機關可否針對一部區域發布污染環境行為公告或將未經指定為清除地區之區域一併劃入適用污染環境行為公告此議題，對此本文持與法院不同之看法，認為將一區域指定為清除地區乃屬執行機關之權限範圍，主管機關之權限範圍應該僅限於發布廢棄物清理法第 27 條第 11 款之污染環境行為公告，其不應指定一區域為指定清除地區、發布只適用於指定清除

地區內之一部分區域之污染環境行為公告，抑或是所發布之污染環境行為公告之適用地區涵蓋未經指定為清除地區之區域，以上事項執行機關因無權限，會有越權之問題產生。

既然廢棄物清理法已分別明文規定主管機關與執行機關，則其權責就應分明，擁有指定清除地區之權限乃屬執行機關，而有權發布污染環境行為公告者為主管機關，不應混淆。主管機關不應干涉「區域」層面之議題……如有最高行政法院所言「特定區域有個別化需要」，該特別之區域須獨自適用某種類型之污染環境行為公告，禁止為特定污染環境行為時，則本文認為作成該污染環境行為公告之前應該先經過執行機關之同意，即認同該區域有特別獨自適用某一類型之污染環境行為公告之必要。……可為主管機關發布某種類型之污染環境行為公告後，由執行機關作成一般處分，內容說明指定清除區域內之一小部分地區將適用前揭主管機關所發布之污染環境行為公告。否則當主管機關發布污染環境行為之公告如是僅適用指定清除地區內之一部分區域或指定清除地區外之除外區域者，將意謂著主管機關有指定清除地區之意思，此時主管機關乃逾越其權責，作成指定清除地區之違法一般處分，人民對此違法之一般處分得提起行政救濟。

第四章 依廢棄物清理法處罰廣告物設置之合法性探討

第三節 主管機關發布污染環境行為公告與法律保留原則、不當聯結禁止原則

廢棄物清理法第 27 條第 11 款之授權公告中有涉及廣告物管制，即主管機關依廢棄物清理法第 27 條第 11 款授權，針對廣告物之設置為污染環境行為所發布之公告，其內容分別為以下：(1)臺南市政府於 91 年 12 月 9 日發布之南市環廢字第 09104023431 號公告：「公告事項：一、本市清除地區內，未經主管機關核准，於道路、牆壁、樑柱、電桿、樹木、橋樑、水溝、池塘或其他土地定著物張掛、懸繫、黏貼、噴漆、粉刷、樹立、釘定、夾插、置放或其他方法設置廣告物者，為污染環境行為。二、前項所稱之『道路』，指公路、街道、巷弄、安全島、人行道、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」(2)宜蘭縣政府於 103 年 3 月 11 日發布之府環廢字第 1030006615 號公告：「公告事項：一、本縣境內高速公路兩側路權邊界外 200 公尺及交流道兩側 200 公尺區域內土地定著物不得繫掛廣告物，違者視為污染環境

之行為，依廢棄物清理法第 50 條第 3 款規定裁處。二、如因公益需要，經道路主管機關同意繫掛廣告物者，不在此限。三、本公告自 103 年 5 月 1 日起生效。」

於釋字第 734 號解釋當中大法官對於台南市政府所發布之上揭污染環境行為公告，以違反母法之授權範圍，而宣告其違憲。然上揭公告雖然有使主管機關以防污之名來全面管制街頭廣告之嫌，但其違反法律保留之理由是否僅為違反廢棄物清理法之授權範圍，抑或是尚有其他事由？且該公告除了受到法律保留原則之限制外，是否也會受到不當聯結禁止原則之約束，皆為不容忽視之課題，似有於此節再予以確定之必要。

第一項 公告增加之處罰構成要件

台南市政府及宜蘭縣政府所發布之上揭公告內容之處罰構成要件亦如同廢棄物清理法第 27 條之處罰構成要件，包括空間要件及行為要件。……其實台南市政府並不是限制所有指定清除地區內設置廣告物之行為，而是限制未經主管機關核准所設置廣告物之行為。已經行政機關核准所設置之廣告物並不會受到裁罰，僅有未經核准之廣告物會被裁罰。……台南市政府上揭公告之第一個行為要件為「張掛、懸繫、黏貼、噴漆、粉刷、樹立、釘定、夾插、置放或其他方法設置廣告物」；第二個行為要件為「未經主管機關核准」，涵蓋了兩個行為要件。相較於廢棄物清理法第 27 條第 1 款至第 10 款之處罰構成要件中只包含一個行為要件，該公告可謂是增加了處罰構成要件中之行為要件，分別包括了未經主管機關核准及以一定之方法設置廣告物此兩個行為要件。探究廢棄物清理法第 27 條第 1 款至第 10 款之行為要件中禁止人民所為之行為，即各款之單一行為要件大多帶有廢棄、污染環境或有礙環境衛生的色彩。惟台南市政府公告內容中之「張掛、懸繫、黏貼、噴漆、粉刷、樹立、釘定、夾插、置放或其他方法設置廣告物」此單一行為要件，並沒有辦法彰顯出廢棄、污染環境或有礙環境衛生之色彩。然而廣告物之設置行為並不一定含有廢棄之意思而該當廢棄物或者客觀上造成污染環境衛生之結果。或許也是因為如此才會增設另一個行為要件，即處罰「未經核准」之廣告物。增設此一行為要件，其實在某種程度上可謂是將沒有經核准之廣告物「視為污染物」，如此可使台南市政府之公告如同廢棄物清理法第 27 條第 1 款至第 10 款一般，具備了廢棄物或污染物之色彩，但

其合法性仍會有很大之爭議。畢竟廢棄物清理法之條文並沒有授權法規命令可為「視為廢棄物」或「視為污染物」之明文，主管機關尚無權限為此規定。處罰尚非構成廢棄物之廣告物、未污染環境衛生之廣告物或以廢棄物清理法來管制廣告物之設置，其適法性及妥適性都備受質疑，而有探究之必要，本文於下文將分析上揭公告是否能通過法律保留原則及不當聯結禁止原則之檢驗。

第二項 釋字第 734 號解釋之見解

大法官認為台南市政府所發布有關廣告物之污染環境行為公告，以未經主管機關核准，於其所示之場所，以所示之方式設置廣告物者，為污染環境行為，而不問設置廣告物是否有礙環境衛生與國民健康，及是否已達與廢棄物清理法第二十七條前十款所定行為類型污染環境相當之程度，即認該設置行為為污染環境行為，概予禁止並處罰，已逾越母法授權之範圍，與法律保留原則尚有未符。主管機關應儘速依前開意旨修正相關規範，使未經主管機關核准而設置廣告物者，仍須達到前開污染環境相當之程度，始構成違規之污染環境行為。並自本解釋公布之日起，至遲於屆滿三個月時失其效力。

第三項 法律保留原則之檢驗

第一款 概述

……法律保留原則係指行政機關從事行政活動時，須有法律之依據或法律之授權始得為之，行政行為若缺乏法律依據，即構成違法。……

第二款 有關污染環境行為公告之審查結果

本文認為台南市政府之污染行為公告內容當中從無提及到「污染」此兩個字，不強調廣告物該當廢棄物之情形或污染環境的結果，反而將處罰禁止行為之焦點轉為「核准制」，異於廢棄物清理法第 27 條第 10 款之規範模式。一律判定未經主管機關核准所設置之廣告物即構成污染環境行為，而未加以審視是否真的有污染之結果產生，畢竟所設置之廣告物不一定會污染環境，因此該公告有逾越授權範圍之嫌。既然廢棄物清理法第 27 條第 11 款已經明文規定「污染環境行為」，則主管機關所為之公告內容理當應為有關污染環境行為之事項，如果公告內容實質上不屬於污染環境行為，那麼就會有法規命令抵觸母法廢棄物清理法之問題。

由台南市政府之公告內容當中，無法正確得知有關主管機關核准廣告物之法源依據及核准制之審查內容。審查之範圍僅限於廣告物設置之時間、地點與方式抑或是擴大到包括審查廣告物之內容，亦不得而知。本文推測台南市政府審查廣告物的法源依據可能為台南市政府廣告物管理自治條例，而依此廣告物管理自治條例行政機關對於廣告物之內容以及設置之時間、地點與方式皆有可能進行審查。惟不管對於廣告物之審查項目為何，既然台南市政府廣告物管理自治條例之立法目的為有效管理廣告物、維護公共安全、交通秩序與都市景觀，即是與廣告物是否該當廢棄物或廣告物是否有污染環境的情況無關，因此有關廣告物之核准制不應與廢棄物清理法有所掛勾。其實此種有關廣告物之污染環境行為公告其主要目的並非在處理廢棄物或改善環境衛生，反而是在顧及城市景觀與公共安全，乃是基於環境衛生以外之行政目的，而欲對廣告物加以管制。此可從依宜蘭縣政府公告連續處罰案中，宜蘭縣政府自承發布有關廣告物之污染環境行為公告之目的是考量行車安全得以明證。本文認為如果有關廣告物之污染環境行為公告，不是強調廣告物該當廢棄物之情形或處理廣告物與污染環境行為間之問題，而是欲管制廣告物之景觀、交通安全及都市計畫層面之問題，則該公告即是違反法律授權之範圍，有違法律保留原則。畢竟主管機關所發布之污染環境行為公告已經逸脫了廢棄物清理法之立法目的及廢棄物清理法授權主管機關發布污染環境行為公告之目的。

廢棄物清理法之立法目的本不涉及有關廣告物管制之層面，即無以廢棄物清理法來管制廣告物所產生有關景觀、交通安全或公共安全層面之問題，所以不會面臨所謂廢棄物清理法應與廣告物管制脫鉤之質疑。……反而是主管機關所發布有關廣告物之污染環境行為公告，因逾越廢棄物清理法之授權範圍，違反法律保留原則，從而產生污染環境行為公告是否應與廣告物管制脫鉤之問題。是以本文原則上支持釋字第 734 號解釋認為將未經核准卻設置廣告物之行為視為污染環境行為，而依廢棄物清理法第 50 條予以裁罰，未明確限縮至確實以該當廢棄物或已達污染程度始予取締，故主管機關發布此種有關廣告物之污染環境行為公告，乃逾越母法之授權範圍，違反法律保留原則。

然有學者更進一步認為台南市政府所發布之污染環境行為公告，並非

僅是逾越母法之授權範圍，而是增加法律所無之限制。因為今天設置廣告物之行為之所以會被處罰，其實主要原因並非該行為會污染環境，而是行為人未經申請核准，所以該公告所涉違法、違憲之核心問題，應該是未經主管機關「核准」之規定。該公告建立母法所無之「核准制」，構成違反法律保留原則之原因應該是法規命令增加法律所無之限制，而非不問設置廣告物是否有礙環境衛生與國民健康等屬於個案認定及後果考察之逾越母法授權範圍之問題，從而若要主管機關修正該公告，首要應該是刪去「經主管機關核准」之規定，而非如大法官所說「使未經主管機關核准而設置廣告物者，仍須達到前開污染環境相當之程度，始構成違規之污染環境行為」。本文認為觀廢棄物清理法第 27 條，其所規範之條文內容都是攸關禁止行為，實無有關得經主管機關核准即可為禁止行為之先例，公告內容所增「核准制」之管制方式乃是增加廢棄物清理法所無之限制，第 11 款之授權內容不包括以核准制之管制模式決定是否構成污染環境行為或得以核准制之方式阻卻該當禁止行為，因此違反法律保留原則。

綜上所述，本文認為當公告之真正目的是在考量管制廣告物之時間、地點、方式與內容，而不是只限定於已構成污染程度之廣告物或廣告物已變成廢棄物之情形，乃是逾越母法之授權範圍，因廢棄物清理法第 27 條第 11 款之授權目的在於增列第 1 款至第 10 款以外之污染環境行為類型，以免第 27 條所規定之禁止行為有所遺漏，須彌補法規範之不足。因此主管機關經由授權所訂定之污染環境行為公告與第 1 款至第 10 款之禁止行為之類型不能有太大之差異，應有一定之相似之處，禁止行為應屬有關廢棄物之棄置或污染環境行為，即和廢棄物、污染或環境衛生有所關聯，然而主管機關所發布有關廣告物設置之污染環境行為公告，卻大多和以上三者無所關聯。廣告物之種類眾多，體積不一，設置於不同之時間與地點，被設置的廣告物不一定會該當廢棄物或污染環境，於此情形之下，該公告乃是逾越母法之授權範圍，有違法律保留原則。另外，因廢棄物清理法第 27 條之立法不存在所謂之「核准制」，該條第 11 款亦未授權行政機關得以核准制管制有關污染行為事項，因此污染環境行為公告當中有關廣告物之「核准制」，乃是增加法律所無之限制，有違法律保留原則。廢棄物清理法之立法目的與廢棄物清理法第 27 條第 11 款之授權，其實從無想要介入管制廣告物之設置，亦不認為此屬廢

棄物清理法之管制範疇，而主管機關欲以污染環境行為公告來管制廣告物之設置行為，乃不妥適，也非適法。

第三款 判決評析

依宜蘭縣政府公告連續處罰案，本文認為宜蘭縣政府藉由廢棄物清理法第 27 條第 10 款之規定「張貼或噴漆廣告污染定著物」推知母法亦有規定張貼廣告於定著物上為污染定著物之行為，既然第 10 款都為此規定，則宜蘭縣政府依廢棄物清理法第 27 條第 11 款授權所發布之污染環境行為公告就無違反母法授權之目的之見解，乃有待商榷。因為廢棄物清理法第 27 條第 10 款畢竟有點明「污染」之結果，相較之下，解讀宜蘭縣政府之污染環境行為公告之內容，並無彰顯出污染之結果，所以宜蘭縣政府前揭說辭應無法成立。而且宜蘭縣政府在判決中亦自承發布污染環境行為公告之目的尚求人民生命、身體法益之確保，考量駕駛視線之清晰，以免交通意外之發生，宜蘭地院亦贊同污染環境行為公告考量了上述要素，此都在在透露出該公告之目的已外溢於廢棄物清理法之立法目的，則本文認為法院就應宣告該有關廣告物之污染環境行為公告違反母法之授權範圍，而非如法院所稱該公告無違法律保留原則。

另外，釋字第 734 號解釋與法院判決對於「核准制」未加以論述，並未順勢批評及審查核准制之合憲性及清楚表明界定廢棄物清理法得處理廣告物之範疇，未能把握住使廢棄物清理法與廣告物之關係更明朗化及往後行政機關如欲以有關廣告物之污染環境行為公告裁罰廣告物時能更合法與適法之機會，乃殊為可惜。

第四項 不當聯結禁止原則之檢驗

第一款 概述

……不當聯結禁止係指國家權力機關在其權力作用上只應考慮到合乎事物本質的要素，不可將與權力作用目的不相干的法律上及事實上的要素納入考慮，此乃防止國家權力不當擴大、漫無邊界，為國家權力實質正當性的要求。……

第二款 有關污染環境行為公告之審查結果

廣告物設置之管制之事物本質的要素，可能為基於城市美觀與自然風貌、交通安全、公共安全與環境衛生等之考量。惟以上這些事物本質的要素，

僅有環境衛生此事物本質之要素與廢棄物清理法規範體系目的有正當關聯性。其餘交通安全、公共安全、視覺景觀等事物本質之要素皆與廢棄物清理法規範體系目的無關。因此當污染環境行為公告之目的如果不是為了清除處理廢棄物，改善環境衛生與國民健康，而是基於其他事物本質的要素時，則該公告無法通過不當聯結禁止原則之檢驗。是以台南市政府與宜蘭縣政府所發布有關廣告物管制之污染環境行為公告，其發布之目的是基於環境衛生以外之因素，因此有違不當聯結禁止原則。……廢棄物之管制範疇不涵蓋未該當廢棄物之廣告物或無污染環境衛生之廣告物，因此主管機關乃依據錯誤之法源來管制有關廣告物之設置問題，難謂符合合理之手段。

第五節 小結

既然主管機關所發布有關廣告物之污染環境行為公告逸脫廢棄物清理法之立法目的與授權範圍，從而違反法律保留原則與不當聯結禁止原則，無法通過合法性之檢驗，則剩下的問題僅為廣告物於何種情形可劃入廢棄物清理法之管制範疇及以污染環境行為公告來管制廣告物是否有必要與實益。

第五章 廢棄物清理法管制廣告物應有之面貌及省思

廣告物除了有傳遞訊息的功能，但其設置亦會影響到都市景觀、交通安全、公共安全、環境衛生與觀光利益等層面，而這些都再再考驗著政府機關是否能建立一套良善的廣告物管制制度。有關廣告物之管制制度之建構應由具備積極規劃引導功能之廣告物管理自治條例及偏重裁罰性質之廢棄物清理法共同組成，始得兼顧政府機關、廣告商、廣告設置者與一般民眾的利益，在此之間取得一平衡點，創造出不只雙贏的局面。

我國廢棄物清理法之立法雖已行之有年，惟由有關廣告物之污染環境行為公告之案例卻也彰顯出廢棄物清理法與廣告物間之關係尚未被釐清，且如前所述主管機關所發布有關廣告物之污染環境行為公告亦無法通過合法性檢驗，是以有必要重新建構廢棄物清理法對廣告物管制之面貌。從而本章之重心為釐清廢棄物清理法對廣告物之管制範圍，確認廣告物何時會劃歸屬廢棄物清理法之管制範疇，以及探討劃歸於管制範疇後應遵循之法規範。

第一節 廣告物管理自治條例對廣告物設置之管制

桃園市廣告物管理自治條例開宗明義即說明制定該自治條例之主要目的是為了維護公共安全、交通及城鄉景觀。各縣市之廣告物管理自治條例對於有關廣告物與市容景觀、公共安全、交通安全、觀光利益、古蹟保存、特色區域與商圈特色等關聯事項作積極地規劃與安排，扮演較積極主動之角色。廣告物管理自治條例著重於廣告物之事前管制，不同於廢棄物清理法對於廣告物之管制只涉及事後處罰且偏重於制裁。又廣告物管理自治條例對於廣告物之維護責任亦有所規範，從而於下文須探討當廢棄物清理法管制廣告物時，是否會和廣告物管理自治條例之條文產生競合，或者廢棄物清理法與廣告物管理自治條例乃徑謂分明無前揭之疑慮，期經過如此之討論，往後行政機關能依據正確之法源對廣告物加以管制，使我國有一套完備之廣告物管理制度，強化廣告物管理之法制。

第二節 廢棄物清理法對廣告物之管制

雖然主管機關所發布有關廣告物的污染環境行為公告，經本文檢視後，發現違反了法律保留原則與不當聯結禁止原則，無法通過合法性檢驗。然而主管機關以不合法之污染環境行為公告對廣告物加以管制，並不代表廢棄物清理法對於廣告物完全無管制之可能與實益。廣告物與廢棄物清理法間之關係仍有探究及回應之必要，從而本文將於下文分析廢棄物清理法以及污染環境行為公告對廣告物之管制範疇。

第一項 以廢棄物清理法之條文管制

依廢棄物清理法第 2 條規定可知廣告物該當廢棄物之情況可能為廣告物符合第 1 款「被拋棄者」、第 2 款「減失原效用、被放棄原效用、不具效用或效用不明者」及第 5 款「其他經中央主管機關公告者」之情形。……廣告物被設置人棄置時，因該條第 1 款規定客體被拋棄者為廢棄物，因此當廣告物遭棄置時，即該當廢棄物，符合廢棄物之概念。縱使該廣告物之外表看似仍完整甚至精美，能發揮正常之效用，並引起觀看群眾的「反應」，惟因已遭棄置，所以不再是廣告物，反而是變成了廢棄物。本文認為廣告物與廢棄物乃屬互斥之概念，一客體既然是廣告物，那麼就不會再該當廢棄物。當廣告物遭棄置時，因已無法發揮效用，故尚難稱該客體為廣告物，此時該客體充其量也僅是一廢棄物了。至於廣告物是否會呈現廢棄物清理法第 2 條

第 2 款所稱「減失原效用、被放棄原效用、不具效用或效用不明者」之情形而該當廢棄物，本文認為當廣告物呈現出嚴重破損難以修補，字跡模糊難以辨認之情況時，該客體因已無法發揮其效用、引起群眾之反應，符合廢棄物清理法第 2 條所稱減失原效用或效用不明，從而該客體即不再是廣告物，而變成了廢棄物。如果廣告物僅是傾頹、鏽蝕、脫落、破損、朽壞或髒亂等尚不致於到嚴重破損之程度時，因其形體仍存在，內容依然可供辨識，尚可發揮引起群眾反應之功能，並非效用不明或減失原效用，是以該客體之本質仍為廣告物，尚難稱是廢棄物，而非得劃歸屬廢棄物清理法之管制範疇，於此情形所要面臨的難題僅是廣告物之維護責任。或許以廣告物管理自治條例對此種呈現「傾頹、鏽蝕、脫落、破損、朽壞或髒亂」狀態之廣告物加以管制會較妥適亦較無爭議。

廣告物管理自治條例乃管理廣告物設置問題之正確法源，目前台北市廣告物管理自治條例第 14 條與桃園市廣告物管理自治條例第 36 條皆明文規定對於傾斜、朽壞、破損與髒亂之廣告物，設置人應盡到維護責任，進行立即之修復，否則將處以罰鍰。依台北市廣告物管理自治條例之規定，如是張貼廣告違反維護責任，得依廢棄物清理法處罰。該自治條例所規定之維護責任尚包括避免妨礙市容，依前一章節之討論結果，廣告物管理自治條例本可規範有關廣告物與市容景觀之事項，然台北市廣告物管理自治條例將違反維護責任之罰則規定依廢棄物清理法第 50 條予以裁處乃不妥適，因廣告物管理自治條例與廢棄物清理法之立法目的並不相同，廢棄物清理法尚無法承載維護市容景觀此行政目的，所以由廢棄物清理法來裁處並不妥適，台北市廣告物管理自治條例應將第 14 條有關張貼廣告之罰則自行規定於該自治條例當中。觀桃園市廣告物管理自治條例第 36 條及第 42 條即是將廣告物之維護責任之罰則規定於廣告物管理自治條例當中。

不過本文認為桃園市廣告物管理自治條例第 47 條規定對於未經審查許可而張貼廣告者，依廢棄物清理法第 50 條第 3 款裁處亦存有諸多疑慮。其一為由該條之規定未能清楚得知違反之事由是廢棄物清理法第 27 條之何款，可能會違反法律明確性原則與處罰法定主義；其二為本文一再強調廢棄物清理法從無想要與廣告物之事前核准制有所掛勾、牽連，因此該自治條例之規定同於主管機關所發布有關廣告物之污染環境行為公告，皆無法通過

法律保留原則與不當聯結禁止原則之檢驗。有關廣告物設置之管制日後之趨勢可能為各縣市政府皆會以廣告物管理自治條例來對廣告物加以管制，但觀目前已制定之廣告物管理自治條例，可發現其合法性仍有諸多疑慮，尚未稱得上完備，存在改善和強化之空間，然而也不應如此即抹煞廣告物管理自治條例存在之價值。

另外，某些法律及自治條例會規定「將廣告物視為廢棄物處理」，例如桃園市廣告物管理自治條例第 50 條亦規定強制拆除之廣告物拆除後之材料「視為廢棄物處理」、台北市競選廣告物管理自治條例第 11 條規定競選廣告物如未經申請或未於規定之期間內清除完畢將強制拆除，拆除後之廣告物將「視為廢棄物處理」以及道路交通管理處罰條例第 82 條規定未經許可在道路上設置廣告牌不即時清除，將「視同廢棄物」，依廢棄物法令清除之。對於此種「視為廢棄物」之規定，本文認為因在廢棄物清理法第 2 條當中對於廢棄物之概念尚無擴充到包括「法定應予以棄置」之情形。亦即我國之廢棄物清理法未如同巴塞爾公約、歐盟廢棄物框架指令及德國循環經濟與廢棄物管理法，有將「法定應予以棄置」之客體列入廢棄物之承載範圍。從而在我國之廢棄物清理法未明文規定所謂之廢棄物尚未包含法定應棄置之客體之情況下，則不應讓其他本質非廢棄物之客體以視為廢棄物之方式劃入廢棄物清理法之管制範圍，畢竟廢棄物清理法之立法者可能無將法定應予以棄置之客體亦定義為廢棄物之意思。所以目前有關「視為廢棄物」此種立法模式乃不甚妥適。

綜上所述，本文認為當行政機關欲以廢棄物清理法來管制有關廣告物所面臨「有礙觀瞻、市容景觀」、「未經核准」或「視為廢棄物」之問題時，因廣告物與廢棄物乃屬互斥之概念，一客體為廣告物時，即不會又另外符合廢棄物之概念，則當廣告物僅是有礙市容景觀不夠美觀、未經核准而設置或違反廢棄物清理法以外之法規而被視為廢棄物進而依據廢棄物清理法裁罰時，因所設置之客體其本質仍為廣告物而非廢棄物，所以不應以廢棄物清理法相繩，反而應以他法例如各縣市之廣告物管理自治條例來加以管制。唯有在廣告物呈現被棄置之狀態或已滅失原效用不再是廣告物，而符合廢棄物之概念時，廢棄物清理法始得介入加以管制有所作為。廣告物管理自治條例與廢棄物清理法對於廣告物之管制乃存在程度之差異，當廣告物僅有傾頹、

朽壞、破損或髒亂之情況時，則由廣告物管理自治條例來解決廣告物不完善之狀態；如廣告物已嚴重損壞或遭人棄置，因該客體已不再是廣告物，而是廢棄物，所以應屬廢棄物清理法之管制範疇。此兩法對於廣告物之管制乃是各司其職、相輔相成，分別掌握廣告物之各個階段與各種狀態，相信如此能使廣告物管制之法制更加完備。

第二項 以主管機關發布之污染環境行為公告管制

台南市政府於大法官宣告有關廣告物之污染環境行為公告違憲後，已重新發布污染環境行為公告，該公告雖已依大法官之意旨修改，規定僅限於未經許可又有污染環境衛生結果者，始得予以處罰，管制廣告物之層面包括了市容以及環境衛生。然同前文所述，市容景觀並非廢棄物清理法以及污染環境行為公告應該承載之行政目的，廢棄物清理法第 27 條第 11 款並無授權主管機關得以核准制之方式發布污染環境行為公告，因此修改後之公告仍然有違反法律保留原則與不當聯結禁止原則之疑慮。再者，行政機關如是基於欲對廣告物為規劃安排之意思，而管制廣告物，則依修改後之公告內容，仍然不能解決未經許可又無污染環境衛生之設置廣告行為。因此以廢棄物清理法當中之污染環境行為公告來管制廣告物，並無太大實益。

是以污染環境行為公告並非行政機關管制廣告物之第一首選，有關廣告物之處理方式仍應以廣告物管理自治條例作為管制廣告物設置之法源，規範廣告物之設置責任與維護責任，當廣告物變為廢棄物後，始由廢棄物清理法接手，原本的廣告物設置人即應遵循廢棄物清理法當中有關廢棄物清除處理義務之相關規範。

第三節 廣告物該當廢棄物後須遵循之義務規範

當廣告物變為廢棄物劃入廢棄物清理法之管制範疇後，即須遵循廢棄物清理法第 11 條及第 27 條有關一般廢棄物之清除責任及禁止行為之規定。廢棄物清理法第 11 條乃規定一般廢棄物應由相關關係人清除處理，而非由執行機關負責清除之情況。依該條之規定，當廣告物變為廢棄物後須由所有人、管理人或使用人清除的情況包括以下：原本設置於土地或建築物上之廣告物變成廢棄物後，須由所有人、管理人或使用人負起後續有關環境衛生之清除責任；廣告物因遭人棄置或變成已不具效用之廢棄物時，原本廣告物之設置地點如是與土地或建築物相連接之騎樓或人行道，則由該土地或建築

物所有人、管理人或使用人負起廣告物變為廢棄物後之清除責任；如原本設置於建築物上之廣告物，因建築物被拆除所遺留者，例如本來設置於店面之招牌，嗣後如果店家不再營業或欲整修而拆除店面，所遺留下來本來設置於店面之招牌，該招牌變為廢棄物後應由原所有人、管理人或使用人清除之；而當廣告物遭遇火災或其他災變成廢棄物後，遭原本設置者拋棄而遺留於現場者，同樣是須由建築物所有人或管理人負起清除責任，以上這些情形都須由所有人、管理人或使用人負起清除責任。其次，依廢棄物清理法第 11 條第 3 款之規定，於特殊場合所運用之廣告物，例如於廟會活動、戶外集會場所、選舉造勢晚會或戶外演唱會等活動中所使用之廣告物，於活動結束後如被棄置或不具效用而變成廢棄物時，應由道路或公共用地之使用人負責清除道路或公共用地內之廢棄物。再者，依廢棄物清理法第 11 條第 8 款之規定，如廣告物變為廢棄物之情況是發生在四公尺以內之公共巷弄之路面及水溝，則由相對戶或相鄰戶分別各半清除，負起清除責任。最後，設置於安全島、綠地、公園或其他公共場所之廣告物，如嗣後因未盡維護責任或遭遇不可抗力之因素，使廣告物變成廢棄物時，並非由原本之廣告物設置者負起清除責任，而是由各目的事業主管機關來負責清除。以上乃廢棄物清理法所規範之一般廢棄物之清除責任，當廣告物符合廢棄物之概念時將一體適用，由相關關係人負起廢棄物之清除處理責任。

另外，廢棄物清理法第 27 條所規範在指定清除地區內不得為之禁止行為，於廣告物該當廢棄物之後亦會受不得為禁止行為之約束。從而當廣告物變為廢棄物後即不得隨意棄置於指定清除地區內，亦不得將其曝曬、堆置於路旁、屋外、水溝或屋頂，而影響環境衛生，否則即是違反廢棄物清理法有關禁止行為之規定。違反廢棄物清理法第 11 條或第 27 條之規定者，將依廢棄物清理法第 50 條進行裁罰。

縱使廢棄物清理法第 11 條與第 27 條會限制到印有圖案、文字的廢棄物，惟此兩條文皆並非針對印有圖案、文字此種類型的廢棄物所為之設計，不同於前文所提及之主管機關所發布有關廣告物之污染環境行為公告，乃是欲管制廣告物設置之時間、地點與方式，甚至是廣告物之內容而發布的，而會較直接限制到人民之言論自由。……廢棄物清理法第 11 條與第 27 條條文本本身之設計僅在於規範廢棄物之清除處理、避免污染環境行為以及維

護環境衛生之本質，其與廣告物之內容或廣告物設置之時間、地點與方式無直接關聯性，廢棄物清理法第 11 條與第 27 條並非針對廣告物所作之規範。主管機關在判定一客體是否為廢棄物而須遵循廢棄物清理法第 11 條與第 27 條所課予之義務時，並不會將該客體所表達之文字或圖案內容考慮進去，反而只會判斷該客體是否已經符合廢棄物之概念。不同類型的廣告物之內容不會影響主管機關對於廢棄物之判斷，從而在認定廣告物是否該當廢棄物時亦無必要針對不同之廣告物內容而採取不同之判斷標準。即便廢棄物是出現在公共論壇，因該規範目的不在於限制人民之言論自由，所以在進行廢棄物清理法第 11 條與第 27 條之違憲審查時，所應採取之審查標準並不會因廢棄物本來為何種內容之廣告物或被設置於何種場合而有所變動，呈現浮動之狀態。

因廢棄物清理法第 11 條與第 27 條所涉及事務之領域乃屬環保法規體系下之廢棄物管理，此領域對人民權利侵害之程度及法益之重要性雖不容忽視，惟在進行違憲審查時仍不得與人身自由、政治性言論自由等應採取嚴格審查基準之基本權等同視之。因此在對廢棄物清理法第 11 條與第 27 條進行違憲審查時，得不採取嚴格之審查基準，而採取寬鬆審查基準即可。對於廢棄物清理法第 11 條與第 27 條採取寬鬆之審查基準進行違憲審查時，則因廢棄物清理法之立法目的乃在於清除處理廢棄物，以維護環境衛生與國民健康，所以廢棄物清理法自然得針對處理廢棄物之方式、由誰處理廢棄物及減少廢棄物之產生有所規範，而廢棄物清理法第 11 條與第 27 條即是有關這些事項之詳細規定，其目的亦是為了清除處理廢棄物，以維護環境衛生與國民健康，該行政目的乃具備正當利益。而為了扣緊此目的，政府所採取之手段乃是分配廢棄物之清除責任及禁止人民為增加廢棄物或污染環境衛生之行為。雖然依廢棄物清理法之規定在指定清除地區內之一般廢棄物是由執行機關負責清除，惟在執行機關之人力與經費皆有限之情況下，應得適時的將廢棄物清除責任分擔給人民，以達到維護環境衛生與國民健康。且該法規課與廢棄物清除責任之對象，大多是廢棄物之製造者或具密切關係之人，政府所課與人民之責任並不會過於苛求超出人民應負擔之範圍，且是人民能力範圍內所能達成。又在廢棄物清理法第 27 條羅列各款禁止行為規定人民在指定清除地區內不得為惡意增加廢棄物或污染環境行為，將減

少政府或人民清除廢棄物之責任，而廢棄物之減少及不為污染環境行為亦有助於維護環境衛生與國民健康。因此廢棄物清理法第 11 條與第 27 條所採取之手段有助於目的之達成，且無恣意濫權的情形發生，故目的與手段乃具備合理關聯，無違憲法第 23 條之規定。

既然廢棄物清理法第 11 條與第 27 條已通過違憲審查之檢驗，無違憲之虞，則可知當一客體為廣告物時，廣告物設置者必須遵循廣告物管理自治條例之規範；而一旦該客體變成廢棄物後，則轉換為須遵循廢棄物清理法之規範，尤其是廢棄物清理法第 11 條與第 27 條。希冀藉由本論文之探討已釐清廢棄物清理法、廢棄物、污染環境行為公告與廣告物間之關係，以及廢棄物清理法之管制範疇，能漸漸刻劃出我國廣告物管理法制應有之面貌。廣告物管理自治條例與廢棄物清理法在廣告物之領域乃各司其職、相輔相成，完整掌握了廣告物之整個生命週期，期許未來於日常生活當中得和廣告物共存共榮。

第六章 結論

當行政機關以廢棄物清理法第 27 條第 11 款管制廣告物，即是分別授權行政機關得指定清除地區及公告污染環境行為，對違法者得依廢棄物清理法第 50 條進行裁罰。指定清除地區乃執行機關依據廢棄物清理法第 3 條基於環境衛生之考量所指定之清除地區；而污染環境行為公告則是主管機關依廢棄物清理法第 27 條第 11 款所公告禁止於清除地區內所為之行為。指定清除地區之確立為發布污染環境行為公告認定污染環境行為之前提。指定清除地區公告和污染環境行為公告乃分別涉及不同階段與不同類型之公共事項，從而應分別界定其性質，不應將兩者混淆，對指定清除地區公告與污染環境行為公告之性質作一體解釋。

本文認為指定清除地區公告之性質為對人之一般處分，因縣境內之區域有可能並非全部都會被指定為清除地區，尚有存在「除外區域」之可能性，執行機關會視各區域之需求而作出予以指定或不指定之決定，每一縣市所劃定之區域皆有所不同，具有個別化色彩，為針對具體個案所為之決定。雖然人民之權力義務變動要一併適用廢棄物清理法第 11 條、第 12 條、第 24 條、第 27 條與第 28 條後才會體現出來，但執行機關指定清除地區這個行政行為卻可以提前知道哪些區域範圍內之人民其權利義務將有所變更。故

屬依一般性特徵可得確定其範圍，僅是實質之義務內容尚無法確定，須配合廢棄物清理法其他法規範才得以知曉，惟此不改指定清除地區公告性質為對人之一般處分之本質，故人民得針對指定清除地區公告提起行政救濟。

至於污染環境行為公告之性質，該公告雖對外發生效力，惟其所規範之對象並無針對特定人，也非可由一般性特徵來界定，僅能得知不可為之行為事項。且該行為事項具普遍性無個別性，主管機關並得反覆適用以拘束人民，故其性質為法規命令而非一般處分。另外，因污染環境行為公告之目的乃在於補充廢棄物清理法第 27 條第 1 款至第 10 款之不足，則有關污染環境行為公告之性質即可依廢棄物清理法第 27 條第 1 款至第 10 款之性質來作推論。既然廢棄物清理法第 27 條第 1 款至第 10 款之性質為立法者制定之法律，則主管機關所發布之污染環境行為公告即屬立法者授權主管機關得以發布之法規命令。是以本文認為污染環境行為公告即是以公告之方式所發布之法規命令，從而人民不得針對污染環境行為公告提起行政救濟。

台南市政府與宜蘭縣政府依廢棄物清理法第 27 條第 11 款所發布未經核准不得設置廣告物及高速公路附近不得設置廣告物之污染環境行為公告，因未經核准之廣告物不一定會該當廢棄物或污染環境衛生，從而該公告內容和廢棄物清理法之立法目的「為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康」，以及廢棄物清理法第 27 條第 11 款之授權目的即由主管機關補充約束棄置廢棄物或污染環境衛生之行為皆無關聯，法院亦認為宜蘭縣政府發布該公告之目的是為了維護行車安全，所以此種有關廣告物之污染環境行為公告已違反母法廢棄物清理法之授權範圍。且該公告內容當中之「核准制」乃是增加了廢棄物清理法所無之限制，廢棄物清理法第 27 條第 11 款之授權內容不包括以核准制之管制模式來決定是否構成污染環境行為或得以核准制之方式阻卻該當禁止行為，故台南市政府與宜蘭縣政府所發布有關廣告物之污染環境行為公告乃違反法律保留原則。

管制廣告物之行政目的可能是基於城市美觀、自然風貌、交通安全、建築消防安全與環境衛生等理由。惟僅有環境衛生此事物本質之要素與廢棄物清理法之規範體系目的有正當關聯性，當污染環境行為公告所考量並非環境衛生此事物本質之要素時，那麼就無法通過不當聯結禁止原則之檢驗。

台南市政府與宜蘭縣政府所發布有關廣告物之污染環境行為公告之目的並非是考量環境衛生，從而該公告違反了不當聯結禁止原則。立法者於制定廢棄物清理法之初即無欲以廢棄物清理法來管制廣告物之設置問題。台南市政府與宜蘭縣政府所發布之污染環境行為公告之所以違反法律保留原則與不當聯結禁止原則，乃是行政機關無正確掌握自行得發布污染環境行為公告之權限所造成。

目前各縣市政府所制定之廣告物管理自治條例乃著重於廣告物之事前管制，此種類型之自治條例對於廣告物之規格、得設置廣告物之處所及廣告物應經過主管機關之許可始得設置等事項會有所規範。甚至該自治條例所涵蓋之範圍會擴充到與廣告物有關之市容景觀、公共安全、交通安全、古蹟保存、特色區域商圈等層面，對廣告物作較為積極地規劃與安排，不同於廢棄物清理法對於廣告物之管制乃是較偏重於事後之處罰。

本文認為廣告物與廢棄物乃屬互斥之不同概念，當廣告物呈現出嚴重破損難以修補、字跡模糊難以辨認之情況時，因該客體已無法發揮其效用，引起群眾之反應，所以會符合廢棄物清理法第 2 條所稱之減失原效用或效用不明，而該當廢棄物。如廣告物僅是傾頹、鏽蝕、脫落、破損、朽壞或髒亂尚未達到嚴重破損之程度時，此時因該客體之本質仍為廣告物，所以反而是應由廣告物管理自治條例來規範廣告物之維護責任。另外亦應由廣告物管理自治條例加以管制有關廣告物之有礙觀瞻、影響市容景觀或未經核准之問題，而非以廢棄物清理法相繩。僅於廣告物已嚴重損壞或遭人棄置而變成廢棄物時，廢棄物清理法始有介入之必要，而原本之廣告物設置者或相關關係人此時即須遵循廢棄物清理法第 11 條與第 27 條有關廢棄物清除責任及禁止行為之規範。

廣告物管理自治條例與廢棄物清理法對於廣告物之管制乃是存在著程度上之差異，此兩法乃各司其職、相輔相成，掌握住了廣告物之各個階段與狀態。希望藉由本論文之討論已能漸漸刻劃出我國廣告物管理法制初步應有之面貌，得以於日常生活當中和廣告物共存共榮。經分析及闡述廢棄物清理法對廣告物之管制範疇此難題並提出未來所能作出的調整後，期能有助於往後在面對廣告物設置之爭議案件時，人民不再無所適從，而行政機關亦能妥善處理相關案件。

參考文獻及書目(以姓氏筆畫排序)

一、中文部分

(一)專書(按姓氏筆畫順序排列)

- 尤英夫，廣告法之理論與實務，三民書局，2000年2月。
- 艾進、胡大凱、任佳、劉軼，廣告學，元華文創，2015年2月。
- 李惠宗，行政法要義，元照，7版，2016年9月。
- 李惠宗，憲法要義，元照，7版，2015年9月。
- 李震山，行政法導論，三民書局，10版，2014年9月。
- 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，三民書局，增訂15版，2017年9月。
- 吳志光，行政法，新學林，7版，2016年2月。
- 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎，行政法入門，元照，8版，2015年9月。
- 林錫堯，行政法要義，元照，4版，2016年8月。
- 法治斌、董保城合著，憲法新論，元照，6版，2014年9月。
- 吳信華，憲法釋論，三民書局，修訂二版，2015年12月。
- 洪家殷，行政罰法論，五南，增訂2版，2006年11月。
- 翁岳生主編，行政法(上)，元照，3版，2006年10月。
- 陳敏，行政法總論，新學林，9版，2016年9月。
- 陳慈陽，環境法各論(二)—廢棄物質循環清理法制之研究，元照，2007年2月。
- 莊麗卿，認識廣告，遠流，1995年2月。
- 許育典，憲法，元照，七版，2016年4月。
- 黃舒芃，行政命令，三民書局，2011年3月。
- 鄒燦陽，宜蘭縣執行違規廣告物稽查處理技巧之探討，宜蘭縣政府環境保護局出版，2007年1月。
- 漆梅君，廣告學，亞太，1998年9月。
- 廖義男主編，行政罰法，元照，2版，2017年5月。
- 劉典嚴，廣告學，滄海書局，2008年7月。
- 謝錦松、黃正義，固體廢棄物處理，淑馨，6版，2003年9月。
- 蕭富峰、張佩娟、卓峰志，廣告學，智勝文化，2010年7月。

(二)專書論文(按姓氏筆畫順序排列)

李震山，論行政許可行為，1998年海峽兩岸行政法學術研討會實錄，國立政治大學法學院出版，1999年4月，頁181-211。

李惠宗，行政法院有關不當聯結禁止原則之研究？—兼評司法院大法官釋字第626號解釋—，二十一世紀公法學的新課題—城仲模教授古稀祝壽論文集—II.行政法總論篇，新學林，2008年10月，頁217-253。

翁岳生，論行政處分，法治國家之行政與司法，元照，2版，2009年1月，頁3-29。

許宗力，論法律保留原則，法與國家權力(一)，元照，2006年8月，頁117-214。

許宗力，行政命令授權明確性問題之研究，法與國家權力(一)，元照，2006年8月，頁215-268。

許志雄，一般行為自由的探討—從司法院釋字第689號解釋談起，人權論—現代與近代的交會，元照，2016年1月，頁156-204。

許志雄，結社自由與違憲審查—司法院釋字第644號解釋評析，人權論—現代與近代的交會，元照，2016年1月，頁299-331。

黃馨慧翻譯，最高法院昭和四十五年六月十七日大法庭判決—昭和四十二年一六二六號，日本最高法院裁判選譯，司法院出版，2004年12月，頁301-303。

趙義德，析論不當聯結禁止原則，行政法之一般法律原則，城仲模主編，三民書局，1994年10月，頁221-228。

蔡震榮，淺論公告之法律性質，憲法體制與法治行政—城仲模教授六秩華誕祝壽論文集第二冊行政法總論，三民書局，1998年8月，頁347-358。

(三)期刊論文(按姓氏筆畫順序排列)

王珍玲，都市計畫法第七九條與授權明確性原則，台灣法學雜誌，第144期，2010年1月，頁124-128。

李建良，變異的氣象—「一般處分」之概念(一)，月旦法學雜誌，第22期，1997年3月，頁54-55。

李建良，綠色的隧道—「一般處分」之概念(二)，月旦法學雜誌，第23期，

1997年4月，頁62-63。

李建良，跳動的路面—「一般處分」之概念(三)，月旦法學雜誌，第24期，1997年5月，頁58-59。

李建良，行政法：第九講 依法行政原則—法律優位原則，月旦法學教室，第48期，2006年10月，頁37-44。

李建良，行政法：第十講 依法行政原則—法律保留原則，月旦法學教室，第49期，2006年11月，頁45-54。

李建良，廣告物設置、廢棄物清理、環境污染防治之法規範與違憲審查—釋字第734號解釋，台灣法學雜誌，第284期，2015年11月，頁141-157。

李建良，行政法上不當聯結禁止原則，月旦法學雜誌，第82期，2002年3月，頁20-21。

李建良，都市計畫與營業管理的不當聯結—試評臺北高等行政法院九十五年訴字第二五三九號判決，第147期，2007年7月，頁243-258。

李建良，再論環評法所稱「目的事業主管機關」的意涵：《北投纜車環評案之二》—最高行政法院103年度判字第694號判決之商榷，台灣法學雜誌，第272期，2015年2月，頁33-66。

李惠宗，不當聯結立法之禁止—立法之界限(二)，月旦法學教室，第32期，2005年6月，頁8-9。

李惠宗，適用上不當聯結之禁止—行政法適用上的限制，月旦法學教室，第79期，2009年5月，頁14-15。

李惠宗，三次翹課，死當！—不當聯結禁止原則在學業成績評量上的應用，台灣本土法學雜誌，第56期，2004年3月，頁151-158。

李惠宗，繳清罰鍰才能換行照嗎？，台灣本土法學雜誌，第30期，2002年1月，頁91-98。

李惠宗，都是離職證明書惹的禍？—道德義務與不當聯結禁止原則，台灣本土法學雜誌，第61期，2004年8月，頁137-152。

李震山，行政法意義下法律明確性原則，月旦法學雜誌，第57期，2000年1月。

李劍非，公共論壇/場域理論與言論事前限制-未竟其功的釋字第734號解釋，月旦裁判時報，第47期，2016年5月，頁65-82。

林錫堯，法律保留原則之理論與實踐，法學叢刊，第 200 期，2005 年 10 月，頁 1-22。

林騰鶴，有毒菠菜一律下架、回收、銷毀！—對人的一般處分，台灣本土法學雜誌，第 88 期，2006 年 11 月，頁 141-146。

林騰鶴，國立中正紀念堂之改名與暫定古蹟—依法行政原則與對物的一般處分，台灣本土法學雜誌，第 96 期，2007 年 7 月，頁 93-197。

林昱梅，「香噴噴」的臭豆腐，月旦法學教室，第 61 期，2007 年 11 月，頁 18-19。

林淑婉，日本屋外廣告物法之翻譯，全國律師，7：7 期，2003 年 7 月，頁 142-147。

吳信華，法治國家原則（五）—依法行政原則之二：法律保留原則，月旦法學雜誌，第 57 期，2000 年 2 月，頁 2-3。

吳信華，「商業性言論」因「事前審查」而不採「寬鬆標準」？——釋字第 744 號解釋評析，月旦裁判時報，第 59 期，2017 年 5 月，頁 27-37。

城仲模，「法律保留」之現代意涵，月旦法學雜誌，第 98 期，2003 年 7 月，頁 10-13。

洪家殷，行政行為（二）—行政處分：第一講行政處分概念與意義，月旦法學教室，第 38 期，2005 年 12 月，頁 46-56。

洪家殷，授權命令之合法性，月旦法學教室，第 66 期，2008 年 4 月，頁 22-23。

張文郁，交通號誌、標誌、標線之性質及其救濟，台灣法學雜誌，第 157 期，2010 年 12 月，頁 109-115。

郭榮欽，宜蘭縣廣告物管理推動作業執行計劃之研究，國立宜蘭大學工程學刊，第 1 期，2005 年 1 月，頁 15-19。

黃俊杰，行政立法系列：第一講—法規命令，月旦法學教室，第 82 期，2009 年 8 月，頁 51-65。

黃俊杰，行政立法系列：第二講—行政規則，月旦法學教室，第 83 期，2009 年 9 月，頁 53-62。

廖元豪，走自己的路—大法官「法律保留本土化」之路—，臺灣本土法學雜誌，第 58 期，2004 年 5 月，頁 21-40。

廖元豪，不准在我的土地說話？—言論自由與公共論壇，月旦法學教室，第62期，2007年12月，頁8-9。

劉如慧，歐盟廢棄物處理相關法制之現況與發展概論，興大法學，第2期，2007年11月，頁1-50。

蕭文生，禁停紅線·一般處分·對物一般處分—評最高行政法院九十七年裁字第四九〇五號裁定，月旦裁判時報，第4期，2010年8月，頁32-41。

蕭文生，行政機關公告行為法律性質，月旦法學教室，第40期，2006年2月，頁22-23。

蕭文生，授權明確性與專業諮詢委員會—評最高行政法院98年度判字第502號判決，法令月刊，63卷8期，2012年8月，頁1-15。

黎佩芬、賴建都，戶外廣告設立位置差異及影響可見度之研究，廣告學研究，第34期，2010年7月，頁1-24。

(四)學位論文

侯明和，違規廣告物處理之研究—以台北縣為例，中國文化大學社會科學院政治學系研究所碩士論文，2009年。

陳舒怡，論營業許可與人民權利保護，國立中興大學法律學系研究所碩士論文，1999年。

蔡金保，廢棄物清理法制運作之研究，國立中正大學法律學系研究所碩士論文，2009年。

(五)研究計畫

朱愛群主持，詹中原協同主持，廣告物管理專法之研究，內政部營建署委託，1999年12月。

朱宏毅主持，事業廢棄物認定、貯存、清除及處理之管理策略及法規研修專案工作計畫，行政院環境保護署委託，2014年1月。

林培杰主持，資源循環利用法及現行事業廢棄物管理子法研析計畫，行政院環境保護署委託，2015年12月。

蔡振球主持，王鯤生協同主持，事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準與有害事業廢棄物認定標準研修計畫，行政院環境保護署委託，2005年12月。

潘禮門主持，胡俊雄、張德周、周家興、孫輝世、王俊淵、李戊崑、黃文哲、賴憲輝、張維能、張敏玲協同主持，廣告物現況調查與管理對策之研究，內

政部委託，1993年10月。

(六)官方出版品

審計部編，我國事業廢棄物清理及再利用管理情形，2015年4月。

行政處分之認定，行政法實務研究第一冊，台中高等行政法院編印，2010年6月。

立法院公報，第105卷第23期，2016年5月。

立法院公報，第63卷第48期，1974年7月。

立法院公報，第63卷第49期，1974年7月。

(七)網路資料

行政院環境保護署，巴塞爾公約宣導網站，<http://basel.epa.gov.tw/>，最後瀏覽日期：2017年8月15日。

行政院行政機關法制作業實務，https://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=BBEC1571472009EF&sms=337EA9B16C7004DE&s=77106DC0F4237E77，最後瀏覽日期：2017年11月12日。

記者張弘昌報導，「自救抗黏社區電桿清爽」，聯合報，<http://udndata.com/library/>，最後瀏覽日期：2016年11月15日。

記者林近報導，「整頓市容 桃市府祭出撕小廣告換禮卷」，自由時報，<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1417284>，最後瀏覽日期：2017年9月15日。

記者邱榆蕙報導，「公車站牌貼廣告 今起禁止」，聯合報，<http://udn.com/news/story/7324/1735102>，最後瀏覽日期：2017年9月15日。

記者翁禎霞報導，「街頭亂貼廣告 假日取締追逐戰」，聯合報，<https://news.housefun.com.tw/news/article/991347104240.html>，最後瀏覽日期：2017年9月15日。

記者黃菁菁報導，「京都嚴管招牌 重現古都風貌」，中時電子報，<https://news.housefun.com.tw/news/article/803870121652.html>，最後瀏覽日期：2017年9月15日。

二、外文部分

歐盟廢棄物框架指令《Directive 2006/12/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on waste》.

Lakewood v. Plain Dealer Publishing Co. 486 U. S. 750 (1988).