

壹、前言

一、研究緣起與目的

本來我對街道電桿廣告並無特別感受，就如入鮑魚之肆，久聞不覺其臭，去（96）年 10 月的一天晚上路經屏東縣立大同中學人行步道邊電桿，不小心竟被纏繞其上的鐵絲劃傷眼臉，當場血流如柱，經過查看方知是廣告物拆除後，殘餘的繫掛鐵絲作怪，才開始注意電桿廣告物的相關問題。我是一個長期研習公法的公務人員，在第一時間並未想到國賠問題，卻突然想到要為存在多年的街道電桿違規廣告問題進行研究，俾提出改善之道，於是先在屏東縣政府舉辦的（以下簡稱本府）「96 年度金手指提案」競賽，就以此為題，提出〈改善電桿廣告亂象美化街道市容景觀〉建議案參賽¹，由於倉促成章，且當時手邊所蒐集的資料限於「屏東縣廣告物管理自治條例」與「屏東市區及其近郊鄉鎮實地觀察並拍攝的數千張照片」，僅能聚焦於「懸掛電桿之旗幟廣告與張貼廣告問題」之探索。不過當初在蒐集相關文獻資料時，卻發現國內有關「廣告物管理」方面的研究論文極為少見²，只有〈宜蘭縣廣告物管理推動作業執行計劃之研究〉（郭榮欽，2005）與〈霓虹燈閃爍的天際線－廣告物管理政策與都市景觀初探〉（盧正義，2001）二篇，均以「招牌廣告與樹立廣告」之管理為研究標的，前文研究重點在「招牌廣告與樹立廣告管理之法令制定及其管理資訊系統」之研究，後者則僅從「廣告物管理與都市景觀的關係，以實務觀點簡單論述。」這二篇論文所提出之建議均認為，政府應同時推動

¹ 本提案竟矇評審錯愛，僥倖獲得個人組「金手指獎」（第一名）。

² 其他相關之論文，大多從都市景觀的角度切入研究，例如李鈴華，《街頭廣告招牌對來台旅客感受台北街景意象影響之分析》，世新大學觀光學系碩士學位論文，民國 94 年 7 月。又如黃國鐘，〈審美觀念與景觀立法〉，《全國律師》，77 期，民國 92 年 7 月。這類研究偏向廣告美學對都市景觀之影響，探討面向亦與本文之違規廣告有別。

「違規廣告物查報拆除」與「合法廣告物審查發照」配套進行，並充分授權廣告工程商業同業公會進行相關審查作業，政府只做有效監督即可。然則這兩篇論文均未論及「電桿懸掛廣告」之管理問題。無法用來解答筆者對「旗幟廣告與張貼廣告」存在問題之疑慮。是以筆者當下乃決定，一不作二不休，自行繼續深入研究，並擴大範圍至〈屏東縣廣告物管理之研究〉，不過筆者仍擔心個人能力與時間有限，爰以「屏東市電桿懸掛廣告物為中心」來限縮研究範圍。其次未免自己怠惰，致研究半途而廢，乃報名參加本府今（97）年自行研究報告之發表，期藉主辦單位（本府研考處）之列管鞭策，使本文能如期完成。同時也希望經由本府舉辦的正式活動，提出攸關縣政之興革措施或建議，俾協助屏東縣廣告物之管理機關改善違規廣告物之陳年問題，使屏東縣街道呈現潔淨的風貌，甚至進一步塑造出具有特色、景觀高雅的城鄉。

二、研究過程與方法

筆者的研究過程，係遵循以下社會科學的研究步驟。³

（一）在選擇問題與界定問題上

1. 本研究選擇的問題為：「廣告物的管理」。

2. 本研究並將此問題界定於：

（1）「屏東縣的」廣告物管理問題。雖然本文仍須以直轄市或其他縣市的廣告物管理法制與現況來作比較研究，唯論述基調仍以屏東縣為主。

（2）並以「屏東市的旗幟廣告與張貼廣告」為探討中心。唯有鎖定屏東市區，乃能以有限的一年時間，從事實地觀察並拍照紀錄。

³ 參見王文科、王智弘，《教育研究法》，台北：五南圖書，民國 97 年 5 月，增訂第 12 版，頁 5。

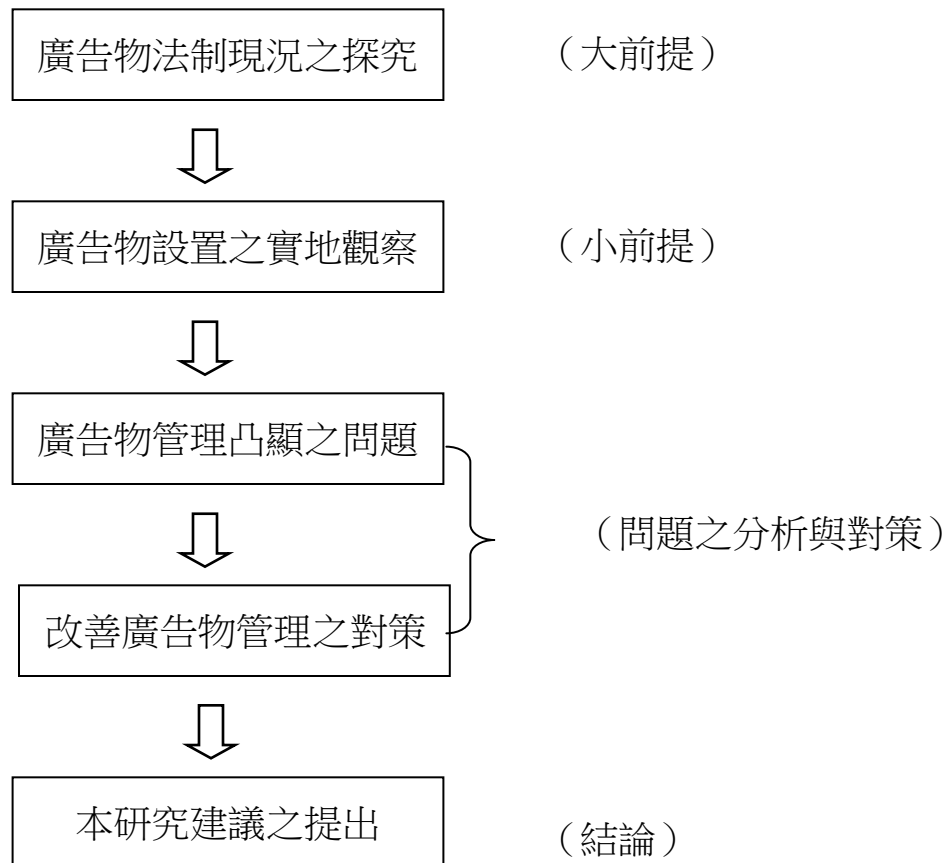
上述問題界定，亦即本文的研究範圍。

(二)在陳述假設上

本研究的基本假設是：「屏東縣(市)的廣告物管理出了問題」！究係「法制不備」？抑為「執行不力」？或其他原因？則有賴進行研究以尋求解答(解釋)。

(三)形成研究架構與執行研究程序

1.研究架構之形成：



2.研究程序之執行：

(1)各地方政府廣告物管理法規之蒐集與比較研究。



(2)屏東縣廣告物設置情形之實地觀察與拍照紀錄。



(3)其他縣市廣告物設置情形之實地觀察與拍照紀錄。



(4)屏東縣廣告物主管單位（主管及承辦人）之訪查。（含公所清潔隊）



(5)屏東縣較具規模與成立較久之廣告工程商家之訪查。



(6)屏東縣（市）建商與房仲業者之訪查。



(7)依「政府資訊公開法」向行政院環境保護署及較具代表性之其他縣市與屏東縣政府環保局申請提供違規廣告等相關統計表報資料。



(8)上述資料之分析與討論。



(9)報告撰寫。

(四)蒐集資料

- 1.自網路蒐集有關廣告物管理之法規資料。
- 2.親自到各縣市街道拍攝違規廣告物照片。
- 3.向政府（廣告物主管）機關申請相關統計表報資料。
- 4.向相關人員訪查有關廣告物管理問題上之看法。

(五)分析資料

本研究從法制與實務之對照，各縣市法制之比較，各縣市對廣告

物管理實務之比較，及官員、清潔隊員、建商與房仲業者、廣告工程業者之訪問結果比較，及政府統計表報之解讀，來分析蒐集的資料。

(六)獲致結論

本研究假設成立，屏東縣廣告物的管理確實存在問題，並有亟需改善之處與成長之空間。

綜上研究過程（步驟）可知，筆者所採之研究方法有四：分別為文件分析（document analysis）、實地觀察（field observation）、調查訪談（Survey interview）及比較研究法（comparative method）。

貳、廣告物管理之現況

一、廣告物管理之模式

我國廣告物管理法制在民國 93 年 6 月之前，係由中央政府訂頒「廣告物管理辦法」來統一規範，各直轄市及各縣市政府則依據該辦法再訂定「廣告物管理實施細則」予以執行。該辦法廢止之後，另頒「招牌廣告及樹立廣告管理辦法」⁴，因為此辦法規範之對象僅及於招牌廣告及樹立廣告二類，且其內容僅為原則性規範，顯已不敷廣告物管理上之需要，是以各直轄市及各縣市地方政府從此便開始進入以「自治法規」管理其轄區內廣告物之時代。

(一)各地方之廣告物管理制度類型概分

目前各直轄市及各縣市除對「公職人員選舉設置競選廣告物」之

⁴ 廣告物管理辦法，最早係由內政部警政署於中華民國五十六年三月一日以內政部（56）內警字第 228733 號令訂定發布全文 22 條，再於中華民國七十年十二月二十一日內政部（70）台內警字第 59796 號令修正發布全文 24 條。嗣後改由內政部營建署掌理，於民國八十五年十二月三十日內政部（85）台內營字第 8582152 號令修正發布全文 26 條，並經中華民國八十八年十月二十七日內政部（88）台內營字第 8875058 號令修正發布第 5、19、24 條條文，並刪除第 17 條條文。俟「招牌廣告及樹立廣告管理辦法」於中華民國九十三年六月十七日內政部台內營字第 0930084615 號令發布，「廣告物管理辦法」乃於中華民國九十三年七月二十三日內政部台內營字第 0930085341 號令發布廢止。（參見附錄一法規篇：1 及 2）

管理與本文所探究之「廣告物」分別規範，這一點大致上較為近似外，其他對於廣告物管理所採行之自治立法模式則頗為分歧。茲簡單區別分類如下：

1.依有無訂定「廣告物管理自治條例」為區別標準分：

(1)台南市模式：台南市政府於中華民國 94 年 5 月 20 日南市法行字第 09409503830 號令制定公布「台南市廣告物管理自治條例」⁵，以為其轄內廣告物管理之規範。

(2)高雄縣模式：高雄縣政府並未特別制定有關廣告物管理之「自治條例」，仍沿用中華民國 73 年 2 月 21 日府秘法字第 011994 號令修正之「高雄縣廣告物管理實施細則」⁶，來規範高雄縣境內之廣告物。

以「自治條例」模式規範廣告物之管理，須經地方立法機關審議通過，得規定違規廣告之罰則。是較能發揮其規範效力且符合自治精神。反之，後者係以「自治規則」的方式規範，只須由地方行政機關訂定，雖可不受議會之掣肘，卻不能規定行政罰，是其缺點。因此，目前各縣市中以採「自治條例」模式規範廣告物管理者居多，仍採「自治規則」模式者，除高雄縣外，尚有宜蘭縣、雲林縣及台中市等地方亦採此模式⁷。

2.依有無另訂「路燈桿懸掛廣告物」之特別規範為標準區分：

(1)桃園縣模式：桃園縣對有關廣告物之管理規範，係依不同種類之廣告物而分採個別立法模式制（訂）定：

①桃園縣遊動廣告物管理自治條例。

⁵ 最近於 97 年 7 月 21 日南市行法字第 09726537380 號令修正公布。（參見附錄一法規篇：3）

⁶ 本細則係依廢止前之「廣告物管理辦法」第 24 條之規定（直轄市、縣市政府得依本辦法規定，訂定各類廣告物管理規定。）訂定之。

⁷ 從高雄縣、宜蘭縣、雲林縣及台中市等四縣市政府網站法規檢索系統，輸入「廣告物」關鍵字蒐尋，可得知該四地方政府仍未制定相關自治條例，高雄市、台北市、基隆市則已擬有「廣告物管理自治條例草案」，惟尚未經其議會審議通過。

②桃園縣樹立廣告物及招牌廣告物管理自治條例。

③桃園縣總統副總統及公職人員選舉設置競選廣告物使用管理規則。

④桃園縣公有路燈桿懸掛廣告物管理辦法。

除桃園縣外，另台北縣⁸及彰化縣⁹亦有另訂「路燈桿懸掛廣告物之規範」，前者以「自治規則」為之；後者以「自治條例」為之。

(2)台北市模式：台北市雖然是我國首善之區，其對轄內廣告物管理之規範，似亦未採個別立法模式¹⁰，惟因其「廣告物管理自治條例」(草案)，尚未經市議會通過，目前係以「台北市廣告物暫行管理規則」為其過渡期間之規範，其中已將「插設旗幟廣告」納入規定。

從「路燈桿懸掛廣告物管理」規範之制(訂)定目的：「維護市容觀瞻及街道環境整潔」可知，其地方政府之環保機關已特別重視到這類廣告物對生活環境造成之影響。

3.依懸掛廣告物「是否允許個人或公司行號基於營利目的之申請設置」為區別標準分：

(1)嘉義市模式：「嘉義市廣告物管理自治條例」¹¹第 12 條規定，個人、機關、團體或公司行號為辦理營利活動亦得付費申請懸掛或插設旗幟廣告¹²。彰化縣¹³與桃園縣亦有類似規定，惟前者較嚴謹；後

⁸ 「台北縣政府路燈桿懸掛旗幟管理作業要點」，於中華民國九十四年八月十五日台北縣政府環四字第 0940041884 號公告修正發布名稱及全文 7 點(原名稱：台北縣政府路燈桿旗幟設置暨管理規定)。(參見附錄一法規篇：4)

⁹ 「彰化縣懸掛廣告物管理自治條例」(中華民國九十三年六月三十日府法制字第 0930124583 號令公布)。(參見附錄一法規篇：5)

¹⁰ 台北市目前僅有「競選廣告物管理」係以「自治條例」加以規範者，其他有關廣告物之管理規範則以「自治規則」為之；例如：台北市廣告物暫行管理規則。(參見附錄一法規篇：6)

¹¹ 「嘉義市廣告物管理自治條例」(中華民國九十三年八月十六日府法字第 0930052783 號令修正公布第 12、14 條；並增訂第 12 條之 1 條文)。(參見附錄一法規篇：7)

¹² 該條例第 12 條之 1 規定：「經核准申請單位應繳付旗幟每期每幅廣告物使用者規費新台幣五十元，保證金每幅新台幣一百元。前項所收費用，由主管機關編列歲入預算，專款專用。旗幟廣告物管理辦法，由主管機關另定之。」

¹³ 彰化縣懸掛廣告物管理自治條例第 6、7 條規定。

者較寬鬆¹⁴。

(2)台北縣模式：台北縣政府雖然訂定有「路燈桿懸掛旗幟管理作業要點」，但其與上揭模式最大之不同乃在，仍未允許自然人或法人（團體）基於營利之目的而申請懸掛路燈桿旗幟廣告¹⁵。但卻授權各鄉鎮市公所自行決定是否准許設置營利性旗幟廣告。

這兩種立法模式之差異在於，前者具有適度開放的彈性，可為嚴格取締違規廣告取得立足點與充分理由；後者若未授權開放，而維持傳統全面禁止之原則，常因無法疏導營利性廣告之實際需求，在嚴格執法時，易遭致「只許州官放火，不許有百姓點燈」之譏評。

(二)屏東縣廣告物管理模式

屏東縣政府（以下簡稱本府）有關廣告物管理之規範，目前係採「自治條例」¹⁶之立法模式，但並未將「電桿懸掛廣告物」另予獨立規範，且對於「電桿懸掛廣告物」，僅限於「個人或機關團體、公司行號等為辦理非營利性活動或公益活動」者乃得申請插設或懸繫掛布條與旗幟廣告。

二、廣告物管理之分類

依據「屏東縣廣告物管理自制條例」（以下簡稱「本條例」）規定，將廣告物劃為五類，並分由三個單位（或機關）管理。

(一)廣告物之種類如下（§3）：

1.招牌廣告：指固著於建築物牆面上之電視牆、電腦顯示板、廣告看板、以支架固定之帆布等廣告。

¹⁴ 桃園縣公有路燈桿懸掛廣告物管理辦法第 4、7 條規定。（參見附錄一法規篇：8）

¹⁵ 參見該要點第 2 點申請對象。

¹⁶ 「屏東縣廣告物管理自制條例」（93 年 8 月 12 日屏府行法字第 0930152495 號令公佈）。全文分七章，計三十九條。（參見附錄一法規篇：9）

2.樹立廣告：指樹立或設置於地面或屋頂之廣告牌（塔）、綵坊、牌樓等廣告。

3.張貼廣告：指以張貼、磁吸、彩繪及噴漆等方式固著之各種傳單、海報、圖案等廣告。

4.旗幟廣告：指以插設、懸繫掛等方式固著之各種旗幟、布條等廣告。

5.遊動廣告：指於車、船、航空器等交通工具表面設置之廣告。

(二)廣告物之管理單位如下 (§4)：

1.招牌廣告、樹立廣告：本府建設處。

2.張貼廣告、旗幟廣告：本府環境保護局。

3.遊動廣告：本府工務處。

上述本條例有關廣告物種類之規定與「台南市廣告物管理自治條例」相較，差別在屏東縣多了一種，即「張貼廣告」¹⁷，其餘四種則相同。但是綜觀本條例，除上揭第 3 條第 3 款及第 4 條第 3 款有「張貼廣告」之定義與管理單位及第 36 條之罰則之規定外，並未再出現在其他任何條文中，有關其管理規範則似嫌不足。

三、廣告物之申請許可

本條例所規定之廣告物，除「張貼廣告」外，其他四種廣告物之設置，原則上均應先經申請許可¹⁸。

¹⁷ 張貼廣告在已廢止之「廣告物管理辦法」第 3 條第 1 款即有定義：「指張掛、黏貼、粉刷、噴漆之各種告示、傳單、海報等廣告」。並於同辦法第 21 條定有罰則。

¹⁸ 例如本條例之下列規定：

- (1)廣告物除有特別規定外，非經許可，不得變更內容、規格、形式、材料或遷移地點。但電影廣告內容依電影法經行政院新聞局核准得逕行更換內容。(第 5 條)
- (2)廣告物之設置或內容須先經目的事業主管機關核准者，應依規定先送請該管目的事業主管機關核准後，始得申請許可。(第 6 條)
- (3)為強化地區風格，實施都市設計管制地區中廣告物設置應符合該地區都市設計規範，並經核准後始得核發許可，並得於區域性都市設計規範中擬定地區廣告物設置規範。(第 7 條)

(一)招牌廣告、樹立廣告之申請，應檢附申請書、許可證費及規定書件向本府建設處申請許可 (§8)。「大型廣告物」¹⁹則另需檢附雜項執照申請表及相關文件等申請雜項執照及廣告物許可 (§9)。

(二)旗幟廣告之申請，應依下列規定向本府環境保護局申請許可 (§11)：

1.個人或機關、團體、公司行號等為辦理非營利性活動或公益活動，得於一個月前檢附申請表、切結書、廣告物平面圖、內容及活動計畫，提出申請，經核准並繳費後依核准內容自行張掛或插設。

2.旗幟插設或懸繫掛期間以二星期為限，若有特殊需要者得延長之。

(三)遊動廣告除附加構架或附設廣播設備之專用宣傳車外，一般噴漆或黏貼於交通工具表面之遊動廣告免申請許可。申請許可時，應檢附申請書、許可證費及規定書件向本府工務處申請 (§12)。

招牌廣告、樹立廣告、旗幟廣告、遊動廣告等廣告物應收取廣告物許可證規費；其中招牌廣告、樹立廣告每申請案件收取新臺幣一千元，旗幟廣告、遊動廣告每申請案件收取新臺幣五百元。(§13)

上述本條例規定申請招牌廣告、樹立廣告²⁰及遊動廣告與其他地方之廣告物管理自治條例大同小異，唯旗幟廣告則與「嘉義市廣告物管理自治條例」之規定²¹不同，其差異處在：「營利性活動，亦得申請插設旗幟廣告」、「插設期間原則上每期以七日為限」、「經核准申請應繳付使用規費每期每幅旗幟廣告費新台幣五十元，保證金每幅新台幣

¹⁹ 即本條例第 9 條所規定有下列情形之廣告物：

- (1)正面式招牌廣告縱長超過一點五公尺者。
- (2)側懸式招牌廣告縱長超過六公尺者。
- (3)樹立廣告超過六公尺者。
- (4)樹立廣告設置於屋頂超過三公公尺者。

²⁰ 因為在中央訂頒之「招牌廣告及樹立廣告管理辦法」中，已有原則性規範。

²¹ 「嘉義市廣告管理自治條例」第 12 條及第 12 條之 1 規定。

一百元」。因此屏東縣只收取「許可證規費」，嘉義市則收取「使用規費」及「保證金」²²，顯然後者較能收到管制效果。

四、廣告物之設置原則

在本條例中有關廣告物之「設置規定」(第三章)，自第十五條至第二十七條，計 13 個條文佔全部 (39 個) 條文之三分之一，是整個規範的核心且規定較雜細的部份。除了原則性規定佔 3 個條文 (§§15~17) 外，招牌廣告的設置規定佔了 4 個條文 (§§19~20 及§23)，樹立廣告的設置只有 1 條 (§22) 規定，招牌與樹立廣告共同設置規範另以 1 條 (§18) 規定，旗幟廣告則佔 2 個條文 (§§25、26)，遊動廣告僅 1 個條文 (§27)，另外還有 1 條 (§24) 係不易歸屬於上述四種廣告物的氣球臨時廣告設置規定²³。至於有關張貼廣告物之設置規範則從缺。茲將本條例中有關廣告物之設置規範整理其要分述如下：

(一)廣告物設置的共同原則

1.禁止規範：

包括廣告物設置時不得違反之事項及不得設置之處所。

(1)廣告物之設置應符合下列規定 (§15)：

①廣告內容不得有妨害公共秩序、善良風俗或不實之文字圖樣。

②不得封閉或堵塞建築技術規則規定設置之各種開口；其構體形狀不得妨害公共安全及相關建築法令規定。

③不得違反各類場所消防安全設備設置標準有關消防安全設備之規定。

²²依據「嘉義市廣告物管理自治條例」第 14 條規定：「招牌廣告、樹立廣告、電子媒體廣告或遊動廣告等廣告物主管機關，應向申請人每案收取新台幣一千元整廣告物許可證規費」。由此可知，嘉義市對「旗幟廣告」不收許可證規費。

²³不過從本條例第 24 條設置氣球臨時廣告應符合之三款規定觀之，應歸類於遊動廣告為妥。

(2)不得設置招牌廣告及樹立廣告之處所 (§16)：²⁴

①公路、高岡處所或公園、綠地、名勝、古蹟等處所。但經各目的事業主管機關核准者，不在此限。

②妨礙公共安全或交通安全處所。

③妨礙市容、風景或觀瞻處所。

④妨害都市計畫或建築工程認為不適當之處所。

⑤公路兩側禁建、限建範圍不得設置之處所。

⑥阻礙該建築物各樓層依各類場所消防安全設備標準規定設置之避難器具開口部開啟使用及下降操作之處所。

⑦其他法令禁止設置之處所。

2.強制規範：

包括本條例規定之「許可標示」與中央規定之「英語標示」。

(1)許可標示 (§17)：經核准設置之廣告物，應將許可證日期及字號標示於廣告物之左下角、右下角或明顯處。²⁵

(2)英語標示：「招牌廣告及樹立廣告管理辦法」第 13 條規定，下列用途之建築物或場所，其招牌廣告及樹立廣告除商標以外之文字，應附加英語標示：

①觀光旅館。

②百貨公司。

③總樓地板面積超過一萬平方公尺之超級市場、量販店、餐廳。

(二)不同廣告物之設置規定

有關「招牌廣告及樹立廣告」之設置規定，其實在「招牌廣告及

²⁴ 不得設置招牌廣告及樹立廣告之處所，在內政部營建署發布之「招牌及樹立廣告管理辦法」第 14 條即有相同之規定。

²⁵ 台南市廣告物管理自治條例第 16 條之規定為：「經核准設置之招牌廣告及樹立廣告物，應將許可證日期及字號標示於廣告物之左、右下角或明顯處，每一字體不得小於六公分。」似更符合管理上之需要。

樹立廣告管理辦法」中，已有原則性規定，各地方政府對於此二種廣告物之管理，倘能依此辦法貫徹執行，欲達成維護「公共安全與交通秩序」之目的，應無問題。但是若欲塑造具有地區特色之都市景觀則顯然不足，因此各地方政府在廣告物的設置規範中，大多仍再增訂了更為完善之相關規定。不過事實上不少地方政府連起碼的上揭中央行政命令的規定都無法澈底落實，相形之下，其自治法規中的廣告物設置規範即有陳義過高的理想性—惟「徒法不足以自行」。此外，亦有遊動廣告亦須規範。以及最後有關旗幟廣告的設置規定。茲再分述其要如后。

1.招牌廣告及樹立廣告設置之基本規範 (§18)：

「招牌廣告及樹立廣告之材質應為堅固不易破碎之耐燃材料或經耐火處理者。照明方式採外架照明者，高度在四樓以上廣告物照明燈具及支架突出建築牆面以二公尺為限，三樓頂版以下突出建築牆面以一公尺為限。下端距地面淨高不得低於四·六公尺，用電裝置設備應符合屋內線路裝置規則之規定。」事實上，這條基本規範欲確實執行，尚非易事，更何況是第 19 條至第 23 條規定的細部要求。因招牌廣告與樹立廣告並非本文論述之重心，在此僅點到為止，不再詳予介紹。

2.遊動廣告之設置規範 (§27)：

本條例僅簡潔以一個條文規定：「遊動廣告應於交通工具表面以張貼、漆繪等方式為之，非經許可，不得附加構架或變更交通工具原設計。」這樣的規定明顯出現重大疏漏。例如在「台南市廣告物管理自治條例」中，乃另有如下具有實質管理效果之規範²⁶：

²⁶ 「台南市廣告物管理自治條例」第 24 條甚至尚且規定，計程車除於車兩側車門（不含車窗）範圍以平面漆繪、穩固黏貼方式張貼廣告或經本府許可後設置於車頂廣告並經監理單位核准外，不得於車身設置遊動廣告。自用車輛車身廣告內容應為車輛所有人之廣告。但廣告者以登記其所有之車輛設置者，不在此限。

(1)遊動廣告物不得占用道路影響交通，停放公有停車場不得逾24小時。(該條例第15條第4款)。

(2)不得使用無牌照、報廢或廢棄車設置遊動廣告。(同條例同條第5款)

(3)遊動廣告物應於車輛擋風玻璃明顯處張貼許可標誌。(同條例第16條第2項)

3.旗幟廣告之設置規範：

本條例分為「懸掛式旗幟、布條廣告」及「插設式之旗幟廣告」各以一個條文規定其應如何設置。

(1)懸掛式之旗幟及布條廣告之設置應符合下列規定 (§25)：

①設置於人行道及安全島路燈桿上之羅馬旗以寬度六十公分高度一百五十公分為限，下端應距地面二·五公尺以上，且道路分隔島寬度大於羅馬旗寬度者始得設置，不得逾越至車道上方。

②設置地點限以申請單位所在處所或活動地點邊緣起算五十公尺內之範圍及核准設置路段自各路口起算十公尺後之分隔島路燈桿上端，且不得妨礙公共安全及交通秩序。

③旗面材料限用布質，並以燈桿套環固定。

④電線桿、號誌桿、標誌桿及設有交通號誌之路燈桿、變電箱、電信箱、樹木、牆壁、騎樓、樑柱、橋墩及其他公共設施或法令禁止之處所不得設置。

⑤懸掛布條不得橫跨車道及人行道上方。

⑥不得包覆騎樓柱。

⑦十字路口及交通號誌周邊二十公尺內不得設置。

上述規定與「台南市廣告物管理自治條例」相較²⁷，顯得鬆散雜蕪，不易遵行，其在管理上之關鍵處卻反而未予規範。例如，懸掛旗幟之「懸掛地點—原則上應懸掛於道路兩側或分隔島之路燈桿」及「不得損壞燈桿鍍鋅表層或以鐵絲、繩、帶綑綁」。而在懸掛布條廣告方面之「應懸掛於天橋或陸橋上，且不得遮蓋交通號誌、標誌」及「布條廣告材質以布料為限」。

(2)插設式之旗幟廣告設置應符合下列規定 (§26)：²⁸

①經核准設置路段且道路分隔島度應大於插設旗幟兩倍寬度者。

②旗面材料限用布質。

③各路口及公車站牌二十公尺範圍內、人行道樹穴、草花花壇內禁止設置。

本條例在上揭插設式旗幟廣告之設置規範上，也明顯疏漏了「旗面規格」與「旗竿高度（長度）」。這些旗幟廣告設置規範上之差異，即為台南市略勝屏東縣一籌之處。

²⁷ 台南市廣告物管理自治條例即簡要明文：

(1)懸掛旗幟廣告應符合下列規定（第 22 條之 1）：

①應懸掛於道路兩側或分隔島之路燈桿。但公車月台站區內、路口十公尺內不得設置。

②旗面應與行車方向平行，且不得逾越至車道上方。但分隔島寬度超過一百五十公分者，不在此限。

③規格以每單幅寬六十公分長一百五十公分之路燈旗雙幅對稱設置，並以燈桿套環旗架固定，旗面下端應距地面二點五公尺以上。不得損壞燈桿鍍鋅表層或以鐵絲、繩、帶綑綁。

④旗面材質以布料為限。

(2)懸掛布條廣告應符合下列規定（第 23 條）：

①應懸掛於天橋或陸橋上，且不得遮蓋交通號誌、標誌。

②不得橫跨車道及人行道上或包覆騎樓柱。

③旗面材質以布料為限。

²⁸ 台南市廣告物管理自治條例第 22 條，插設旗幟廣告應符合下列規定：

(1)插設於人行道者，應靠人行道內側，以旗座呈一字形單排整齊排列。

(2)各路口十公尺內、公車站牌二十公尺範圍內、人行道樹穴、草花壇內禁止設置，不得破壞路面。

(3)旗面規格以寬六十公分長一百五十公分為限，旗竿高度不得超過二公尺。

(4)旗面材質以布料為限。

五、廣告物之管理維護

本條例在第五章「管理維護」中，有四個條文（自第三十條至第三十三條）規定，分別是課以當事人對廣告物毀損之維護管理責任、對第三人之公共意外責任險、旗幟廣告在颱風來襲前之自行拆除，以及預防重大災害而生公共危險之逕行拆除等規範。

(一)對於「人」之課責方面

1.何人對廣告物有維護管理之責？「廣告物申請人、使用人、設置場所所有權人或車輛所有人負有對廣告物維護管理之責。廣告物不得有破損、傾頹或朽壞等情形，如有損壞應立即修護或拆除，拆除後之廣告物，應自行清理，不得任意棄置。前項廣告物申請人、使用人、設置場所所有權人或車輛所有人未善盡廣告物維護管理之責，致生危險或傷害他人時，應依法負其責任。」 (§30)

2.何人應對設置廣告物投保公共意外責任險？「樹立招牌廣告申請人依第八條規定申請設置廣告物應投保公共意外責任險；其基本保險金額不得低於新臺幣一百萬元。廣告物申請人依第九條規定申請設置廣告物應投保公共意外責任險；其基本保險金額不得低於新臺幣五百萬元。廣告物申請人於申請廣告物許可證時，應檢附公共意外責任險保單影本。」 (§31)

(二)對於「物」之拆除方面

1.申請人之自行拆除：

「已核准之旗幟廣告，若逢颱風警報或強風特報時，申請人應立即自行拆除，俟颱風警報解除後再行恢復。但自行拆除期間仍應計入核准期間，不得要求延長原核准期限。」 (§32)

2.管理機關之逕予拆除：

「廣告物因地震、風災、水災、火災等重大事件，而有公共危險之虞，不及通知申請人、設置人、使用人或設置場所所有權人清理改善者，得逕予拆除。」 (§33)

本條例上揭規定與「台南市廣告物管理自治條例」(第四章「管理維護」第 27 條至第 29 條)²⁹相較之，有二條最大不同之規定，台南市並不課予廣告物申請人應投保公共意外責任險之責任。而屏東縣則未規定「旗幟廣告申請人完成清除並回復原狀之期限」。前者必須配合廣告物申請設置之管制乃有實益，何況有無此投保規定，並無損於因廣告物而生之公共意外責任之存在及歸屬。後者則為對「旗幟廣告物」管理之重要規範，尤其對於只收取每案新台幣 500 元之許可證費(台南市則完全免費)而未收取保證金之屏東縣，更具有實質意義。

六、廣告物之查報處分

本條例在第六章「查報、取締及罰則」中亦有四個條文(自第三十四條至第三十七條)規定，作為本條例是否可以發揮管理作用之後盾。包括：撤銷及廢止廣告物之許可證、執照；罰鍰及逕予拆除等處分措施。

(一)撤銷及廢止廣告物之執照及許可證 (§34)

廣告物設置具有下列情形者，應撤銷及廢止其執照、許可證：

1.許可在案之廣告物，如經依公寓大廈管理條例完成報備之公寓大廈；其區分所有權人會議決議不得設置者。

²⁹ 台南市廣告物管理自治條例之第四章「管理維護」規定：

- (1)第 27 條：廣告物申請人、管理人、設置場所所有人或車輛所有人負有對廣告物維護管理之責。廣告物不得有破損、傾頹或朽壞等情形，如有損壞應立即修護或拆除。前項因未善盡安全維護義務，致生危險或傷害他人者，應依法負其責任。
- (2)第 28 條：廣告物因地震、風災、水災、火災等重大事變，而有公共安全之虞，得通知申請人、管理人或所有權人清理改善，不及通知者，本府得逕予拆除或移置。
- (3)第 29 條：旗幟廣告申請人應於許可設置屆滿之翌日中午前完成清除並回復原狀。

2.廣告物申請許可提具之相關申請資料，有偽造文書、侵害他人權利等情事者。

3.廣告物非經許可，擅自變更內容、規格、形式、材料或遷移地點，經令其限期改善，逾期仍未改善者。

4.依第 28 條及第 29 條（第四章「廣告物街區更新計畫」規定）必須配合拆除者。³⁰

上揭規定，亦須有「廣告物申請設立」制度落實執行之配合，才能發揮作用。

（二）招牌廣告、樹立廣告及遊動廣告之行政罰（§35）

招牌廣告、樹立廣告及遊動廣告違反第五條（未經許可擅自變更）、第十五條至第二十四條（設置規定）、第二十七條（遊動廣告未經許可之附加或變更設計）及第三十一條（設置廣告物應投保公共意外責任險規定）者：

1.得處申請人、設置人、使用人或設置場所所有權人新臺幣三千元以上九萬元以下罰鍰；

2.並限期於三十日內依規定改善、補辦手續或拆除，逾期仍未依規定遵循者，得按日連續處罰，必要時得代為拆除。

前項招牌廣告、樹立廣告未依法申請核准設立，依建築法規定處罰³¹。

（三）張貼廣告與旗幟廣告之行政罰（§36）

³⁰ 本條例第四章「廣告物街區更新計畫」規定：

第二十八條：為形塑特定街區建築與招牌、樹立廣告之整體風格與和諧區域景觀，本府得劃定一定街區範圍訂定更新計畫及時程，規範廣告物之形式、材料及設置規格、位置等，並編列預算，獎助更新廣告物。

第二十九條：地（街）區組織為管理維護其環境景觀，得自行擬定一定街區範圍之建築物附設招牌廣告或樹立廣告設置規定，經本府核准後據以施行之。

³¹ 即建築法第 25 條（無照建築之禁止規定）及第 86 條第 1 款（違法建築之處罰規定）。「台南市廣告物管理自治條例」第 31 條則僅規定：「擅自設置招牌廣告或樹立廣告者，依建築法及其他相關規定處罰之。」並未像本條例一樣規定如此詳盡。

張貼廣告、旗幟廣告及違反第五條（未經許可擅自變更）、第十一條（旗幟廣告應申請許可）、第十五條至第十七條（設置規定）、第二十五條（懸掛式之旗幟及布條廣告懸掛規定）及第二十六條（插設式旗幟廣告之插設規定）者，得逕予拆除或併處申請人、設置人、使用人或設置場所所有權人新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。

本條例上揭規定，有關「招牌廣告、樹立廣告及遊動廣告」之行政罰，與其他地方政府所制定之罰則較無差異。惟有關「張貼廣告及旗幟廣告之罰則」部分卻有所不同，以「台南市廣告物自治條例」之規定為例，對於「旗幟廣告」係採「清除」之手段³²，而對「張貼廣告」則不予規定，這並不表示台南市對「張貼廣告」放任不管，而是回歸依據「廢棄物清理法」之相關規定處理³³。反而，屏東縣在其「廣告物自治條例」中，逕自規定了「張貼廣告物之罰則」，因其手段較「輕」，並無「經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰」之規定。故，除宣示作用外，亦無進一步的實質意義。

七、廣告物管理之成效

屏東縣對於廣告物管理之成效，首先必須分以下二類來說明。

(一)電桿廣告物部分

1.旗幟廣告之管理方面：

除了懸掛式雙併式羅馬旗管理較佳外，其他二種旗幟之管理均有待加強。

(1)插設與繫掛式旗幟廣告：容易將繫掛旗幟廣告之鐵絲或膠布

³² 台南市廣告物管理自治條例第 34 條規定，旗幟廣告有下列情形之一者，其廣告物本府得清除之：一、未經許可而設置。二、設置不符規定。三、不依規定維護或清除。

³³ 廢棄物清理法第 27 條規定：「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：……二、污染地面、池塘、水溝、牆壁、樑柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物。……十、張貼或噴漆廣告污染定著物。……」。第 50 條規定：「有下列情形之一者，處新台幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：……三、為第 27 條各款行為之一。」

殘留在燈桿上而產生髒亂。另旗面易破損或遮掩他旗之情形。(參閱附錄三照片篇：1)

(2)布條廣告：係採繩索繫掛，易脫落或捲曲，或到處懸掛，成為旗幟廣告中的最大亂源，較難管理，成效不佳。(參閱附錄三照片篇：2)

關於旗幟廣告的管理，在有些縣市已開放營利性廣告得以懸掛路燈桿並且禁止懸掛布條廣告，在這種情形下通常其管理成效較佳。(參閱附錄三照片篇：3)

2.張貼廣告之管理方面：

違規張貼廣告是目前政府唯一有特別作成統計報表者，有關其管理成效，除觀察其取締、拆除績效外，尚須觀察其設置之公有看板之利用率（合法張貼廣告之數量）來配合對照，惟因此種供合法張貼廣告使用之公設看板，均係由全國各鄉鎮市區公所設置，尚乏全縣性或全國性之統計表報資料，可供分析，故以言張貼廣告之管理成效，僅能片面從行政院環境保護署、台北縣政府環境保護局及屏東縣政府環境保護局之相關統計表報彙整杼理並解讀出以下意義。

表一、台灣地區近三年(95年迄今)取締違規張貼廣告情形彙整表

年 份	95 年	96 年	97 年 (1~9 月)
告發件數	42,644	51,575	20,302
處分件數	40,301	33,516	22,644

資料來源：依據行政院環境保護署提供「95年至97年9月違規張貼或噴漆廣告物資料（含廣告物告發、處分）」節錄。³⁴

³⁴ 參見附錄二、表報篇：1。

表二、台北縣（10市4鎮）96年度違規張貼廣告清除成果統計表

公所	告發件數	處罰件數	清除件數	停話件數
板橋市	1,369	1,277	4,584,679	622
三重市	3,355	1,593	971,727	30
永和市	1,194	1,194	196,226	400
中和市	2,408	2,408	4,546,540	4
新莊市	1,684	1,684	3,490,609	337
新店市	898	814	137,483	790
土城市	524	524	401,000	184
蘆洲市	707	707	260,399	165
汐止市	1,484	1,400	90,602	267
樹林市	923	923	429,020	765
鶯歌鎮	7	5	216,396	0
三峽鎮	568	568	7,481	38
淡水鎮	551	551	117,295	2
瑞芳鎮	3	3	180	0

資料來源：依據台北縣政府環境保護局提供「96年度全縣違規張貼廣告清除成果統計表」節錄。³⁵

表三、屏東縣97年1~9月份屏東市與全縣廣告物取締（拆除）狀況彙整表

公所別	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	合計
屏東市	40668	30772	36316	38685	32184	25687	26017	27060	26148	283537
全縣合計	47047	42518	38614	55932	53428	42254	46041	44987	44795	415616
處分件數	21	6	3	16	44	110	68	81	57	406

資料來源：依據屏東縣政府環境保護局提供「97年1~9月份各鄉鎮市公所廣告物取締（拆除）狀況彙整表」節錄。³⁶

³⁵ 參見附錄二、表報篇：2。

³⁶ 參見附錄二、表報篇：3。

無論從上述表一或表三，均很難看出明顯的改善變化。因為屏東縣從今（97年）才開始建立全縣統計表，但在33個鄉鎮市中尚有接近三分之一或未函報或不完整函報，以致統計數字與實情有所差距，加上每個鄉鎮市之做法不一，使得表三之參考價值性降低。不過從上揭三表中可看出，違規張貼廣告中，其受處分之件數佔所有拆除總數之比率極低，這顯示清潔隊員在面對此種違規廣告時，僅能消極的拆除，也可看出為何違規張貼廣告之數字並無明顯減少，其成效如何不言可喻。

(二)其他廣告物部份

包括招牌廣告、樹立廣告及游動廣告，由於屏東縣目前對這三種廣告之「許可」申請制度，都尚未全面建立，亦即這三種廣告幾乎全屬未經核准獲得許可證後而設立之廣告。故在管理上均未上軌道。其設置情形請參閱附錄三照片篇：4。

參、廣告物管理之問題

屏東縣廣告物並非無法可管已如前述。但是為何縣境內各街道仍然到處可見違規廣告，而且已嚴重破壞街道環境，並影響城鄉景觀，本節即依「屏東縣廣告物管理自治條例」（以下簡稱本條例）規範之廣告物種類來分析其問題所在，因本研究重點係在「電桿懸掛廣告物管理問題」之探討，因此有關「旗幟廣告」及「張貼廣告」問題之論述將著墨較多，至於「其他廣告物之管理問題」（例如：招牌廣告、樹立廣告及遊動廣告）則點到為止，另外筆者在本次研究中亦發現「道路標誌」衍生之問題似不能忽視，乃兼論及之。

一、在「旗幟廣告」方面－形式審查、管控不足

屏東縣在狹義的「旗幟廣告」，尚可分為：「插設式旗幟」與「懸繫掛旗幟」二種，在各縣市中大多已採「懸掛式（單面或雙面）羅馬旗」之現況中，仍保有繫掛方式者，毋寧已屬少見（參見附錄三照片篇：5）。另外在廣義旗幟廣告尚包含「布條廣告」在內，由於屏東縣允許布條亦得懸掛於路燈桿³⁷，不像台南市只得懸掛於天橋或陸橋上³⁸，這些原因都會增加其管理上之困難度。目前屏東縣在旗幟廣告物管理上出現的問題，主要是偏重於其「許可」之形式審查，而未落實「廣告物之設置」與其「維護管理」及其後的「控制」機制，以致造成「旗幟廣告」插設或懸繫掛之紊亂無章情形（參見附錄三照片篇：6），之所以演變成這樣的結果，從整個：「申請許可」→「設置廣告」→「管理維護」→「查報處分」之流程觀察，可得知其原因如下：

（一）在許可審查時，管理機關即未精確掌握可以懸掛旗幟廣告之地點。包括：

1. 那些路段、那些路燈桿可以懸掛旗幟廣告？
2. 同一期間已准許了多少申請插設或懸掛旗幟廣告案件？
3. 每一准許案又將掛設幾幅旗幟廣告？

上述問題所須考慮的前提便是：「管理機關之審核單位必須將全縣可以懸掛旗幟廣告之路燈桿加以編號列冊管理」，否則只是形式上審查申請表件是否基於「非營利性活動或公益活動」之目的而為准駁，而未對實際申請件數及可懸掛旗幟廣告之幅數加以控管。往往會造成廣告旗幟逢桿必掛，甚至彼此抵觸、旗面相互遮掩，不僅景象紊亂，也會造成宣傳效果之消滅。（參見附錄三照片篇：7）

（二）在設置旗幟廣告時，只須經核准並繳費後，申請者即可自行

³⁷ 參見本條例第 25 條第 5 款。

³⁸ 參見台南市廣告物管理自治條例第 23 條第 1 款前段。

張掛或插設，在懸掛方式（包括張掛位置與固定方式），並未嚴格控管。以致：

1.在插設式與繫掛式旗幟廣告，屏東縣仍允許「繫掛」，乃較常出現以鐵絲、繩帶綑綁，易損壞燈桿鍍鋅表層之方式固定旗幟。而這些殘留於燈桿上之鐵絲、繩帶，正是污染環境之亂源。甚至可能潛藏傷及路人的危機。³⁹（參見附錄三照片篇：8）

2.在懸掛布條廣告，則因無尺寸規格及數量上之限制，且因在懸掛位置上，除與懸掛旗幟廣告之限制相同外，只要不「橫跨車道及人行道上方」，通常環保機關都不會過問。但實際上，市區街道路燈桿中，要找到適合懸掛布條廣告之「地點」與「位置」並不多見，在此情況下，為遷就實際掛桿之可遇不可求，乃出現五花八門，張掛方式與高度不一而足的雜亂情景（參見附錄三照片篇：9），很難讓人聯想這個政府在辦理「政令宣導」或公益團體在辦理「公益活動」的宣傳活動「示範」之正確性何在？

（三）在管理維護上，由於旗幟廣告只在申請時要繳納許可證費，而毋須繳納「使用規費」及「保證金」，因此在旗幟傾斜、破損、脫落之拆除更新上，較難落實管控（參見附錄三照片篇：10）。尤其在本條例中並未明文：「旗幟懸掛期滿後，申請者應於懸掛期滿翌日中午前，自行拆除，並恢復懸掛地點之原貌。」⁴⁰，所以，旗幟破損脫落和旗幟過期，仍未清理之情景，極為常見。

（四）在查報處分上，旗幟廣告之違規處罰與張貼廣告，在本條例之規範同其條文，無所差異，但是因旗幟廣告或布條廣告，以政府機

³⁹ 例如，陳世宗，〈風吹電纜纏頭女騎士枉送命〉，《中國時報》，民國 97 年 9 月 30 日，C2 社會新聞。

⁴⁰ 參見「嘉義市懸掛旗幟廣告物管理辦法」（94 年 1 月 5 日府法字第 0940069710 號令發布）第 4 條第 1 項第 3 款。（參見附錄一法規篇：10）

關申請設置張貼者居多，也許是同屬公部門者，無論是對待本機關之其他單位或對「左右手」之府際關係，這條有關「違規旗幟廣告」罰則之規範，較難發揮拘束作用，在主管機關之寬容下，以致最後的控管手段無法產生功能。

二、在「張貼廣告」方面一味於事實、乏力改善

張貼廣告，應該是我國歷史上最悠久的廣告。它不只是一種現代社會現象，更是我國一項文化與傳統，它可以隨便在私人寓所門牆對外張貼，在機關、團體、公司行號等組織內部之迴廊走道間或特製公布欄位上，亦觸目可見，從裡到外，在資訊爆炸的時代，曾幾何時它已經公然地出現在街道電桿上，成了全國漫延污染生活環境的社會問題（參見附錄三照片篇：11），不過即使如此，我們的很多地方政府，還是不承認它是「廣告物」，在很多地方自治團體的「廣告物管理自治條例」中，還是未予規範，而仍以「廢棄物」視之，逕依「廢棄物清理法」相關條款來消極規制，以致無法有效解決問題。本條例雖然已對「張貼廣告」加以界定，並有其違規之處罰條款，但仍未脫「昧於事實」的認知，亦即「未能正視張貼廣告之存在價值與亟待有效規範之必要性」！使得街道電桿廣告中最大的亂源無從改善，甚致越演越烈。（參見附錄三照片篇：12）

（一）忽視張貼廣告之存在價值

張貼廣告，過去是紙質的傳單或海報的張貼，現在則已演變成各種輕便紙板之黏貼或繫掛，這種出現在電桿上的廣告物，大多為營利性（尤其是不動產租售）廣告，只要有交易活動存在，就不可能有根絕的一天，由於它的設置（黏貼或繫掛）成本低廉，實際上非報紙媒體廣告所能取代，甚至在經濟越不景氣的時期，就越是泛濫盛行，但

是政府只是片面地、偏執地採取嚴禁與取締，就如同整治水患，不疏通河川，不開圳引流，只是築堤防溢，只是建壩防堵，不僅不能解決問題，還可能使災情更為嚴重，一發不可收拾。環保機關面對「張貼廣告」問題，卻昧於以下事實未予正視。

1.張貼廣告之全面「在地性」：

張貼廣告以不動產的租售居多，對於一般散戶而言，此種廣告刊登於大區域（全縣性以上）的報章雜誌媒體，不如就近在方圓 1 公里以內的街道電桿上張貼來得簡便有效。這種交易特性，全台各地皆然。（參見附錄三照片篇：13）

2.張貼廣告之經濟「效益性」：

即使對於建商或房仲業者，在利用免費的電桿張貼不動產租售廣告，即使甘冒被開罰的風險，都比在報紙媒體刊登巨幅廣告要來得經濟，更何況在有待租售的不動產週邊或附近懸掛或黏貼廣告，其效果較佳，確是不爭的事實，早已成為台灣房地產交易之次文化。（參見附錄三照片篇：14）

(二)禁絕張貼廣告之勢所難能

基於前揭張貼廣告的價值性，它就有可能繼續存在下去，若要強加禁絕則須仰賴公權力的奧援，問題是本府或鄉鎮市公所清潔隊對於違規廣告物之取締處罰，不僅人力不足，甚且罰則太輕，根本不能發揮規制效果，加上週休二日的所謂「法律假期」，使得張貼廣告在管理成效上乏善可陳。（參見附錄三照片篇：15）

1.違規張貼廣告之「宣示性」取締：

我國各地方政府都認為，凡是張掛在電桿上的營利廣告就是違規的廢棄物，應先加以取締。如果要採取這種手段解決，最起碼在查報

或拆除的人力上要足以因應其作為，但事實上全台各鄉鎮市區公所清潔隊，在處理違規張貼廣告的人力上均顯不足，屏東縣偏遠鄉鎮尤然，於是造成：

(1)在週一至週五的上班期間，違規張貼者往往視清查人員之執行公務時段與區段來安排張貼小廣告之作業，大玩「捉迷藏」或「你拆我掛」的戲碼，不僅耗費政府人力、時間，也浪費社會資源（拆掉廢棄廣告紙板、及違規者天天張掛的時間、人力）。其結果卻只能宣示性的告知民眾，政府有在清理違規廣告，維持電桿短時間的免於髒亂而已。（參見附錄三照片篇：16）

(2)到了週六、日則因清查人員休假，於是違規廣告從週五晚即可肆無忌憚，到處張貼，有電桿貼到沒電桿，從根部掛到頂端，在主要街道或重要路口的電桿更是貼到滿目瘡痍，不忍卒睹。這種現象，全國各地皆然。到了週日晚，建商或房仲業者就會魚貫的將較大張貼廣告收回以免受罰。（參見附錄三照片篇：17）

2.違規張貼廣告之「無效性」制裁：

我國各地方政府對於查報或取締之違規張貼廣告者之處罰，均逕於其「廣告物管理自治條例」中規範，其未規範者，則依「廢棄物清理法」之相關規定處罰，惟無論係依何種規定，其制裁條款均為新台幣「1200元以上6000元以下」之罰鍰，此無論是最輕的1200元，或最重的6000元，均無法對違規張貼廣告者產生制裁效果。（參見附錄三照片篇：18）

(1)對於散戶（或偶爾跑單幫的房仲業者），上述罰鍰至多就相當刊登報紙廣告的成本費用。更何況經常違規者，早已演變出免於受罰的精明因應之道，那就是廣告上只留預付卡的手機號碼，即使被停話

也是短期損失。這個對策讓執法人員找不到受罰者，只能拆除違規廣告。

(2)對於建商（或長期大規模張掛的房仲業者），上述罰鍰更無制裁效果，因為這筆罰款比起刊登媒體廣告便宜太多，如果張掛一個批次的違規廣告，可以成交一筆不動產買賣，就值回票價－「罰款」，更何況此等廣告帶來的商機，還隱藏著龐大利潤，及受到一事不二罰的保障，新台幣 6000 元的最重罰款，不過是九牛一毛，何足道哉！

此外，在街道電桿上張貼廣告物者，通常對其此等行為毫無「違規」的認知，其無論對相關規範是否知情，彼等總認為，為什麼每逢公職人員選舉之競選期間，候選人就可以隨便在街道電桿上懸掛大量競選廣告物，政府就不取締開罰，而人民僅在電桿上掛個幾張營利廣告就是違法，前者還是消化預算之行為尚且放任，後者則為有關社會民生之經濟活動，例如不動產買賣若成交，政府還可獲得稅收，成為財政預算的主要來源，卻不允許。這在國民的法律情感上往往會產生「只許州官放火，不許百姓點燈」之不平心理，而導致持續其違規行為，挑戰公權力之後果。

三、在「招牌廣告」方面－立法從嚴、執法從寬

屏東是個農業縣，工商業較不發達，即使在屏東市區，也僅少數幾個路段較為熱絡，但是在廣東路、勝利路、民生路等街道都可發現招牌廣告之雜亂無章，幾乎難以找到幾塊招牌是符合本條例規定者（參見附錄三照片篇：19），樹立廣告數量較少，尚未見亂象。照理講，屏東縣的招牌數量不多，在其管理上要上軌道應無困難，卻為何出現比北部縣市還要紊亂的結果，甚至比高雄縣市還不符法定規範的現象。茲即僅就招牌廣告之部份述之。

(一)招牌廣告管理機制定有明文

本條例第八條規定，招牌廣告、樹立廣告均應向本府建設局申請許可。

1.大型廣告：依同條例第九條規定，且另需申請雜項執照。

2.免申請雜項執照之廣告：其申請許可之審查業務，依同條例第十條之規定，本府得委託民間專業團體協助審查；其相關規定由本府另定之。民間專業團體依前項規定受託辦理招牌廣告及樹立廣告協助審查業務，應將審查結果送本府備查，合格者發給廣告物許可證。

在申請廣告物許可證時，本條例第八條第一項規定應檢具之書件不惟設想週全，而且在同條第二項尚掌控了有效期限為五年的廣告許可證的使用期間，即使嗣後違規，期限屆滿後，原雜項使用執照及許可證失其效力，應重新申請審查許可或恢復原狀。又為能落實這項控管機制，本條例第十七條並規定了：「經核准設置之廣告物，應將許可證日期及字號標示於廣告物之左下角、右下角或明顯處。」

(二)招牌廣告管理實際力有未逮

屏東縣之招牌廣告倘能依上揭規定落實管理，應不致發展演變成目前這種亂象。除了樹立廣告及墾丁國家公園管理處管轄區域之招牌廣告外，現行實務上，幾乎是採放任的管理方式，亦即與違章建築同其處理，若未經民眾檢舉，即不予查報拆除，以致上揭規範形同虛設。在屏東市區較為熱鬧的街道，未經管理下的招牌廣告，大致出現以下問題。

1.正面式招牌廣告：除了有封閉或堵塞消防安全設備及逃生出口之情形外，大致上均比側懸式招牌廣告為佳，而且可以遮掩建築物本體老舊破損之瑕疵。

2.側懸式招牌廣告：最常見的問題是突出建築牆面大多已超過本條例第 18 條所規定之「一公尺」限度；而在突出車道上方部分，其下端「應距地面四·六公尺以上」，大部份招牌廣告也都未按第二十條第三款規定設置。

3.騎樓簷下招牌廣告：因屏東市各街道騎樓，大都無法暢行，因此其下設廣告物之意義不大。

綜上所述，目前招牌廣告之問題，主要出現在側懸式廣告太突出於路面（參見附錄三照片篇：20），而這些違規廣告，大部份係始於少數商家之設置招牌廣告之太過突出路面，以致遮蓋他人廣告牌，迫使其他店家之廣告也爭相往外突出，積久惡性循環，終於出現整條街道的廣告牌宛若無政府狀態。不過其問題之本源，乃在未落實招牌廣告之申請許可制度。

四、在「遊動廣告」方面－規範不足、放任發展

屏東縣的遊動廣告尚不多見，卻已在屏東市區主要路段之停車格出現占用問題。這可能與本條例之相關規範不足有關。雖然本條例分別在第十二條規定了「申請」、第二十七條「設置」及第三十五條「罰則」來規範遊動廣告的管理。但是與招牌廣告一樣亦未落實申請制度，等於放任其自由發展，以致也發生了像中北部都市常見的違規遊動廣告現象。（參見附錄三照片篇：21）

（一）遊動廣告之辨識

本條例未規定：「遊動廣告物應於車輛擋風玻璃明顯處張貼許可標誌。」因此很難認定某些廣告車是否即為「遊動廣告」，更遑論要如何管理。不過以屏東縣為例，倘遊動廣告均未經申請⁴¹，自無所謂

⁴¹ 筆者為證實「屏東縣遊動廣告」均未經申請設立，特於民國 97.10.24 依據政府資訊公開法向

「許可標誌」可資張貼。(參見附錄三照片篇：22)

(二)遊動廣告之閒置

所謂「遊動廣告」，是指於交通工具表體設置之(走動)廣告。它必須具備二個要件：一、必須設置於合格的交通工具(如車、船或航空器)。二、必須遊動(不得停滯占用停車場地)。因此，像台南市廣告物管理自治條例第十五條規定：

- 1.不得使用無牌照、報廢或廢棄車輛設置遊動廣告。
- 2.遊動廣告物不得占用道路影響交通，停放公有停車場不得逾二十四小時。

本條例無上揭規定，因此屏東市區的遊動廣告都鑽此漏洞，出現了上述二種問題。(參見附錄三照片篇：23)

五、在「道路標誌」方面—五花八門、公私不分

筆者在研究街道電桿廣告時，也發現了「私設標誌」這個三不管⁴²的問題。「道路標誌」係由警察機關主管，依據「道路交通標誌設置規則」第十條之規定，標誌可分為四類：一、警告標誌；二、禁制標誌；三、指示標誌；及四、輔助標誌。除指示標誌外，其他三類標誌都不會發生太大問題。其中「指示標誌」包含了「公共設施」之指示，而這些設施包含了「政府機關」處所之指示在內，由於這些機關標誌亦懸掛於街道燈桿，於是出現紊亂的問題。(參見附錄三照片篇：24)

(一)政府機關指示標誌自行設置

雖然指示標誌係由警察機關主管，但在現行做法上，凡是政府機

本府工務科申請「95-97年」有關「遊動廣告設置及其查報違規與處分件數」統計資料，經於97.10.31屏府工土字第0970216787號函復：「經查本府目前無相關資料可提供」。(參見附錄二表報篇：4)

⁴² 無論是「警察機關」、「環保機關」或「公路機關」皆不管此問題。

關或公營事業機構欲設置「指示標誌」，都無須向警察機關申請，均可自行選定自認適當地點設置，包括設置幾塊、規格如何（形狀、顏色、尺寸）、及懸掛高度等都自主決定，於是不僅與「道路交通標誌設置規則」中所規定之「指示標誌」不同，抑且每一機關（或機構）設置者亦大異其趣。（參見附錄三照片篇：25）

(二)私立學校指示標誌浮濫設置

本來指示標誌通常在距離其指示學校一定距離（或二公里或一公里或二百公尺或一百公尺）處懸掛指示牌，但在市區街道卻可發現距離數十里即開始懸掛，同樣每個學校規格不一，其設置不僅浮濫而且紊亂。（參見附錄三照片篇：26）

(三)私人組織指示標誌矇混設置

很多私人組織（如公司行號），可能發現上述指示標誌之管理鬆散，且未經統一設置，乃起而效尤在路口或巷口之街道電桿上，也私自設置「指示標誌」，但是令人不可思議的是，這些與「張貼廣告」類似之「私設標誌」，竟然不會遭到查報、告發、處罰或拆除。漸致形成另一種污染街道電桿之現象。（參見附錄三照片篇：27）

上述問題之產生，主要應係出於「標誌」並非「廣告物」，其主管機關不過問；但「私設標誌」又與「道路標誌」有別，因此警察機關也未加以管理。於是「私設標誌」乃得以在這交混的灰色地帶滋長存在，而這個問題的根源則出在「街道電桿」之維護管理，欠缺統整之機關組織負責，政出多門所致。

肆、廣告物管理之對策

針對本研究發現之屏東縣（尤其是屏東市）各種廣告物所造成之問題，茲分別依不同廣告物提出具體改善方案如下：

一、解決「旗幟廣告」亂掛問題之具體辦法

茲從「電桿」、「旗幟」及「懸掛」三方面思考，旗幟廣告存在問題，並分別提出對策。

(一)電桿方面

無論羅馬旗或布條都是懸掛於街道電桿。因此，要防止旗幟亂掛，得優先決定那些電桿是可以懸掛旗幟廣告的。雖然本條例係規定「路燈桿」乃得懸掛，但有些路燈桿（例如設有交通標誌者）仍不得懸掛。所以，環保機關（或公所）仍應將「可懸掛旗幟之路燈桿」依路段編號列冊管理⁴³。尤其是可資用來張掛「布條廣告」之路燈桿（必須有雙桿配對），甚至選定適合張掛布條廣告之位置，其僅有單一燈桿者，宜再設置一支配對桿，以利張掛。不過由於布條廣告皆以繩索繫掛，極易脫落，最好不要張掛於電桿，若能協調各級學校，以付費使用方式，張掛於學校接近道路之外牆，既免於髒亂，又可發揮極佳公益宣傳效果。

(二)旗幟方面

懸掛式雙面羅馬旗較無問題。有問題者是「插設式與繫掛式旗幟」及「布條」二種。

1.插設式與繫掛式旗幟廣告：為求旗式統一，應予廢除，一律改為懸掛式雙面羅馬旗以利管理，也較美觀。

2.布條廣告：也可研議廢除，若仍須保留，則應統一其繫掛材質、尺寸格式及繫繩長度等，使其規格化。

(三)懸掛方面

⁴³ 例如嘉義市政府環境保護局甚至已經做到將「申請懸掛旗幟廣告之商家與路段一覽表」公布於網頁（其內容包括：路名、路燈總數量、懸掛商家或單位、懸掛路段、懸掛數量、懸掛之起止日期等）。自該局網頁下載資料。（請參見附錄二表報篇：5）

因為旗幟廣告，均係由申請者於核准後，自行張掛及清除，若在懸掛及清理時不加控管，即難免亂象頻生，所以，環保機關（或公所）須在以下二個階段加以管理：

1.旗幟廣告懸掛結果之控管

若申請許可時，核准其得在何路段及第幾號電桿可以懸掛幾幅旗幟是事前監督，則將旗幟廣告物懸掛於燈桿的結果加以控管，即為事中監督。其控管方式是將懸掛廣告後之結果拍照回傳給主管機關檢核。

2.旗幟廣告清除結果之控管

旗幟廣告懸掛期滿，自行拆除結果，亦應將還原或清理情形拍照回傳，是為事後監督。

二、改善「張貼廣告」亂黏問題之可行辦法

張貼廣告禁不勝禁、罰不勝罰。而鼓勵民眾去拆除違規廣告亦非長久之計⁴⁴，可能另滋私人糾紛。因此，還是以公權力來解決此問題為宜。並採「禁止」與「疏導」雙管齊下之策為佳。亦即在現行「禁止張貼」之相關規範下，另加強以下二項「開放」措施，讓「張貼廣告」有適當地方可以張貼。

(一)對於長期張貼之建商或房仲業者

開放適當路段讓其得以付費使用「羅馬旗」來懸掛其營利廣告。使其違規行為轉化為合法行為，一方面可使髒亂的廣告物加以美化，一方面又可使主管機關增加收入，專款專用於維護電桿之清潔維護。

⁴⁴ 例如屏東市公所在今（97）年 6 月初：開始推動「除痘專案」（為期半年），鼓勵民眾拆除電桿違規廣告（拆除的違規廣告累計 12 公斤，即可兌換 100 元台糖禮券，拆愈多換愈多。累計達 500 公斤者，將由市長葉壽山頒發「清拆大使」獎牌表揚，以茲鼓勵）。參見屏東市公所，〈屏東市政〉，第 309 期，97 年 7 月，第 1 版。

(二)對於偶爾張貼之一般民眾

應廣設張貼廣告之公佈欄，雖然屏東市區已有設置此類公佈欄⁴⁵，但或因數量不足、或因設置地點不佳、或因使用規費定價太高，以致其使用率太低（參見附錄三照片篇：28），而喪失了其原期發揮的功能，所以須從此三項缺點改弦更張，尤其須改在學校、郵局、加油站、超商等每日人口出入較頻繁處所附近之路邊廣設公佈欄，乃能產生實際效益。

尤其是學校附近距校門口 10 公尺之路旁設置公有廣告牌，一來每日進出家長多，二來可藉此教育學生「廣告可張貼於廣告欄」，不能張貼於街道電桿。此從台灣北部地區之公有廣告欄，均設置於「學校門口」附近，且利用率極高，即可獲得明證。（參見附錄三照片篇：28）

三、落實「招牌廣告」管理問題之積極作為

屏東縣之招牌廣告並非無法可管，本條例之相關規範，及「招牌廣告及樹立廣告管理辦法」，已有完善之規定，只要落實執行，即可使「招牌廣告」之管理步上正軌。至於如何落實這套管理機制，筆者認為可從以下四點努力：

(一)主管機關要修正執法觀念

「違規招牌廣告」不宜等同「違章建築」看待，建築物之違章有實質與程序之別，通常不致影響鄰人權益，而且台灣地區之建築物存在違章之比例極高，政府確實無力全面處理，因此不得不採被動方式（有人檢舉才取締）之處理模式。但是招牌廣告之違規則不然，一塊

⁴⁵ 屏東市之公設廣告看板共有 22 座（其中設於國小旁者 4 座、國中附近者 2 座、幼稚園旁 2 座、游泳池前 2 座、農業改良場前 2 座、西市場前 2 座、圖書館前 2 座、社區公園前 2 座及一般路口 4 座）。（參見附錄二表報篇：6）

招牌太大因而擋住鄰家招牌廣告之能見度，不久旁邊店家就會有將其招牌加大且更突出路面的反應出來，最後整條街道的招牌廣告都會成為全面性的違章廣告。所以對於違規招牌廣告，必須採主動查報處罰的方式管理。

(二)先從違規較嚴重之招牌廣告著手

如果建管單位查報人力不足，可選擇違規較嚴重（例如突出路面太長的招牌廣告）查報取締及開罰，此種作為雖會造成店家的反彈，但是更會獲致其兩旁商家的支持。依此原則，當整條街道的廣告招牌不致發生相互遮掩視覺效果時，就可逐漸導正，回歸本條例要求的合格水準。

(三)啟動設置廣告須經許可之管理機制

屏東縣招牌廣告之許可設立制度尚未建立⁴⁶，應依本條例第八條及第三十八條規定⁴⁷強制將招牌廣告及樹立廣告納入此申請許可之管理機制。其具體作法為：

1.大型廣告物：即須要申請雜項執照之廣告物，宜由建管機關自行負責審核。

2.小型廣告物：即毋須申請雜項執照之廣告物，則宜委託民間專業團體審查發給許可證。

廣告物許可制度之推動，可分期分路段，從屏東市開始推展。

(四)貫徹廣告許可證五年有效期限之管控機制

本條例在 93 年 8 月公布施行後，未能依第三十八條之規定，將廣告的申請許可制度推展建制。迄今已屆五年，如今似可依第八條第

⁴⁶ 此從屏東縣政府建設處所提供近三年核准之設立招牌廣告與樹立廣告設置之件數迄本文竣稿日止計 19 件（分別是 95 年 7 件、96 年 8 件、97 年 4 件）。由此可知屏東縣境內之廣告物大都未經申請核准設立。本資料是由筆者逕往主辦科影印。

⁴⁷ 本條例第 38 條規定，廣告物於本自治條例施行前設置者，應自施行之日起一年內申請許可。

二項：「招牌廣告及樹立廣告許可之有效期限為五年，期限屆滿後，原雜項使用執照及許可失其效力，應重新申請審查許可或恢復原狀」之規定，全面公告全縣目前有設置招牌廣告及樹立廣告者，為使本縣廣告物納入管理，全面進行普查並限期提出申請許可，這項計畫並宜授權鄉鎮市辦理。為能使此機制，繼續運作並發揮功能，尚須貫徹執行本條例第十七條：「經核准設置之廣告物，應將許可證日期及字號標示於廣告物之左下角、右下角或明顯處。」之規定。

四、防患「遊動廣告」成為路障之先期針砭

屏東地區遊動廣告物雖然尚未形成嚴重問題，但是已然發現某些業者利用本條例相關規範之漏洞，使用廢棄車輛設置遊動廣告，長期（或經常性）停滯屏東市區熱鬧街道路口，佔用停車格。是以主管遊動廣告物之單位，應主動出擊派員查報，取締並輔導其提出申請許可設置⁴⁸，或積極聯繫警察局交通隊或環保局依相關規定取締或開罰上述鑽法規漏洞，有設置「遊動廣告」之實，卻無「遊動廣告」之名所存在之違規行為。同時亦應積極研議增修本條例之相關規範。

五、統一「道路標誌」淨化電桿之必要整合

屏東縣的電桿已然出現不少「私設標誌」，它在環保機關之認定上不屬「張貼廣告」，在警察機關亦不視為「指示標誌」，非驢非馬的懸掛在街道電桿上，沒有一個政府機關願扮黑臉，而放任其存在發展，也會污染電桿，形成髒亂問題，宜由警察機關負責或主導，協調廣告物管理機關或道路主管機關正視此一問題，整合共識並採取「統一規格」⁴⁹的申請核准設置機制，配合強力取締、開罰及拆除加以管

⁴⁸ 據筆者先向屏東縣政府工務處主辦科詢問得知，目前屏東縣尚無人提出遊動廣告許可之申請。

⁴⁹ 所謂「指示標誌」之定義，宜明確規範，以利具有「公共設施」性質之政府機關、學校或公

理。

伍、建議與結論

一、建議

關於屏東縣廣告物之管理，茲分別對管理機關及後續研究提出建議。

(一)對於管理機關之建議

從「制度面」、「法令面」、「執行面」及「監督面」四個面向依序建議如后。

1.在制度面上

由於廣告物的管理機關分由本府三個單位管理，而在張貼廣告方面，尚涉及鄉鎮市公所清潔隊，至於指示標誌則由警察機關管理，甚至街道電桿還涉及電力公司、中華電信等權責機關。因此一旦論及街道電桿廣告物之管理時，若採本位主義，各行其是，則易形成多頭馬車，或出現管理上之漏洞。故在制度方面筆者建議：

(1)成立「屏東縣廣告物管理委員會」：

這個委員會組織除將本府廣告物管理機關及單位納入外，並應將鄉鎮市公所清潔隊、警察機關、學校、電力公司、中華電信公司、廣告工程公會之代表納入組成，以利廣告物管理相關決策之制定與各機關間之聯繫。

(2)委託民間專業團體審查招牌廣告：

屏東縣招牌廣告、樹立廣告及遊動廣告之許可設立制度尚未建立，其主管機關人力不足應係主要原因之一，本文建議本府主管機關

營機構得據以提出設置之申請。

可衡酌人力資源，將乏力管轄的「小型廣告」之設立許可委託「廣告工程商業同業公會」來負責審查。俾能早日將屏東縣之廣告物納入管理。

(3)鄉鎮市公所清潔隊應成立違規張貼廣告專責小組：

針對屏東縣人口較多鄉鎮市，其清潔隊員中，應編制拆除違規張貼廣告之小組或專人，以維護街道電桿之潔淨，其人力之組成，建議本府運用公共服務擴大就業計畫－聘僱之臨時人員擔任，或發動「義工組織」負責，以免違規張貼廣告之取締拆除出現週休二日之法律假期。

2.在法令面上

本條例規定不完備或不能解決廣告物管理上之問題者，本文建議作如下之修正：

(1)旗幟廣告之管理部份：

①旗式劃一：為便利旗幟廣告之劃一管理，原則上旗幟廣告宜統一為以套環固定之懸掛式「雙併羅馬旗」。亦即：

A.廢除插設式與繫掛式旗幟廣告。

B.廢除布條廣告。若要維持布條廣告，則本條例宜增修以下條款：

a.特定懸掛位址：最好協調各級公私之學校，提供其外牆讓布條廣告付費使用（張掛）。禁止布條廣告懸掛電桿，若要維持懸掛電桿，則須特別選定妥適位址加置輔助桿（配對成雙桿）編號列管。

b.統一規範格式：包括布條之尺寸長度與繫掛材質等應予明文限制。

②適度開放：為疏解長期性且大量違規張貼廣告之泛濫成災，應適度開放某些路段，提供營利性廣告得以付費使用「雙併式羅馬旗幟」

懸掛於公有路燈桿，一方面使其合法化；一方面便利管理；一方面又可增加收入（俾專款專用於街道電桿廣告之清理維護）。⁵⁰

此外，本條例為落實旗幟廣告之管理，建議增訂：「旗幟懸掛期滿後，申請者應於懸掛期滿翌日中午前，自行拆除，並恢復懸掛地點之原貌。」

(2)張貼廣告之管理部份：

如果目前本府對旗幟廣告之管理是「限制太鬆」，那麼對張貼廣告之管理則是「禁得太緊」，筆者認為要讓違規張貼廣告逐漸減少，除了上述開放建商或仲介業者得以利用路燈桿懸掛營利性羅馬旗外，還必須配合以下二項措施：

①調整公有看板之設置策略：

屏東市三年前已開始設置供民眾張貼廣告之看板，基本上這個方向是正確的，但是為何屏東市設置的看板並未發揮預期的功能，原因有三：

A.位置不對：張貼廣告用之公有看板倘非設置於每日人口出入流量較大之處所，其廣告效果通常較差，自然無人想去張貼利用。

B.數量不足：公有看板一處只設一座，與一處設三座以上，其廣告吸引民眾注意的效果就大為不同。尤其屏東市民大都不知有此看板，除非駐足看過，否則不易知道何處設有張貼廣告之看板。

C.費用太高：屏東市張貼廣告於公有看板，一張 A4 規格，一期（二週）應付使用規費訂為新台幣一百元，費用太高，增加民眾支出成本，必然影響其利用意願。

所以，本文建議屏東市公所宜再增設公有看板之數量，並且儘量

⁵⁰ 以嘉義市為例，其 95—97 年「營利性廣告旗幟申請懸掛路燈桿」之統計，共有 419 件申請；懸掛旗幟達 155,096 幅（分別是 95 年：1,481 件；55,651 幅、96 年：1,605 件；57,922 幅、97 年：1,104 件；41,523 幅）。參見附錄二表報篇：7。

設置於接近學校門口之路旁（家長在等候孩童時會看，且有從小教育學童不得隨便張貼廣告之作用），當然使用規費要儘量調降至「使用者付費」（新台幣 50 元以下）的目的即可。當然為達宣導推廣市民來利用此看板張貼廣告，開放一年時間調降為一張一期新台幣 10 元，亦無不可。

②加重對大量違規張貼廣告者之罰則：

在現行法規規定及實務運作上，環保機關（或清潔隊）對於長期且大量違規張貼廣告者，目前受到「比例原則」及「一事不二罰」⁵¹的制約，無論是依廢棄物清理法或相關自治條例之規定，其罰鍰金額都是「新台幣 1200 元以上 6000 元以下」，對其制裁，不痛不癢，實難發揮規制效果。本文建議：

A.修正本條例對於連續違規張貼廣告者之罰鍰⁵²，明文規定依其張貼於不同之路段計算行為數，並分別處罰之。

B.增訂對於建商或仲介業者大量並長期違規張貼廣告租售不動產者裁罰「禁止處分登記半年」。⁵³

⁵¹ 行政罰法第 24 條第 1 項前段規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處」。

⁵² 對於「短時間內連續違規張貼廣告」之行為屬性，早期行政院環境保護署函釋認係數行為：「關於在不同一地點張貼廣告構成違規行為之處罰，應認定非一行為，因污染地不同，屬於獨立性質，依法應分別處罰。」（民國 62 年 02 月 16 日環署廢字第一四〇一四號函，而司法實務亦採相同見解，以空間作為標準，擬制行政義務的個數，例如最高行政法院 77 年度判字第 1307 號判決即認為：「同一樣式之廣告於二個不同之處所張貼，自屬二次違規行為，依法應分別處罰。」又同院 80 年度判字第 351 號判決稱：「廢棄物清理法第十二條之立法意旨，在維護定著物之不被污染，若污染定著物二處以上時，應按被污染定著物之處數，分別處罰，至其行為是否基於同一動機、目的或概括意思與行為個數無關，行政罰與刑事罰之性質不同，刑法第五十五條、第五十六條之規定，於行政罰並不適用。」（參見李惠宗，《行政罰法理論與案例》，台北市：自行，2005 年 6 月，初版一刷，頁 101。）唯自司法院釋字第 503 號解釋於民國 89.4.20 作成及行政罰法於民國 94.2.5 公布並於一年後施行起，則受「一事不二罰」的制約，將此種「接續違法」仍視為一行為，最高只能罰鍰新台幣 6000 元，致無法發揮制裁效果。

⁵³ 「禁止處分」係稅捐稽徵法第 24 條第 1 項所採行之保全稅捐債權之措施。亦即限制不動產所有人移轉登記。參見陳清秀，《稅法總論》，台北市：元照，2006 年 10 月，四版第 1 刷，頁 626。既然建商與仲介業者長期不守法，又大量的以污染環境的手法租售不動產，若罰鍰對其無效，則只好祭出此種重罰反制，使其欲租售之房地產在半年內不利買賣，或即使完成交易在半年內仍無法移轉登記。

不過上述二種制裁手段必須建立在「建商或仲介業可以申請付費懸掛營利性旗幟廣告於路燈桿」及「一般租售房地之散戶民眾有足夠的公設看板可以張貼廣告」二個前提基礎上，乃得有理由以上述重罰來禁止違規張貼廣告行為。

(3)遊動廣告管理之部分：

建議於本條例增訂以下處罰條款：

- ①不得使用無牌照、報廢或廢棄車輛設置遊動廣告。
- ②遊動廣告物不得占用道路影響交通，停放公有停車場不得逾二十四小時。

3.在執行面上

依照屏東縣五種廣告類型分別建議如下：

(1)對於旗幟廣告管理之建議：

旗幟廣告目前是由環保局主管（核准許可設立），但基於下列理由建議宜授權由鄉鎮市公所管理。

①懸掛位址控管：欲做好旗幟廣告之管理，前提必須全縣各街道中可懸掛旗幟廣告之路燈桿，依不同路段（按可區分之路段），納入「許可申請」之控管機制。亦即：

A.讓審核單位可以明確判定路燈桿所在之路段（第幾號電桿），以落實懸掛其上旗幟廣告物之管制。

B.讓審核單位可以確實掌握，審核之時有多少路燈桿尚可核准懸掛旗幟廣告，以免浮濫核准，導致廣告物任意到處懸掛，造成街道髒亂。

C.可於核准許可設置通知中明確告知申請者，該次許可，能設置那些路段？那幾號路燈桿？亦即准予懸掛幾幅旗幟？乃可達到管控

的初步目的。

②懸掛情形控管：

對於旗幟廣告物之管理，其管控機制應進一步延伸至懸掛與拆除。亦即除了事前申請主管機關之核准外，尚須課以使用者以下兩項義務：

A.實際懸掛廣告物後之照片回傳。

B.期滿後廣告物之清除照片回傳。

欲運作上述控管機制，絕非目前環保局人力所能勝任，加上公所具有因地制宜的便利優勢，故宜授權由鄉鎮市公所管理。⁵⁴

(2)對於張貼廣告管理之建議：

有了上揭「張貼廣告」合法張掛管道（懸掛營利旗幟廣告及張貼於公設看板）之配套措施之後，即不允許任何時間在任何電桿張貼廣告，亦即不應有週休二日的法律假期。負責取締的鄉鎮市公所清潔隊均須派員全面嚴格執法，乃能發揮管理效果，否則照目前只清理週一至週五，週六、日則放任不管，那麼民眾永遠都不可能養成守法的習慣。

(3)對於招牌廣告、樹立廣告及遊動廣告管理之建議：

在委託民間專業團體（如廣告工程商業同業公會組織）分擔小型廣告許可審核人力的前提下，宜全面對全縣招牌廣告與樹立廣告，進行清查，合格者，主動發給許可證（含日期、字號），違規者通知限期改善，逾期未改善者強制拆除，並促其依規定提出申請設置，俾將許可制度建立，正式將招牌廣告物納入管理。

⁵⁴ 筆者於 97.10.24 向彰化縣環保局申請該縣近三年申請營利性廣告旗幟懸掛路燈桿件數統計資料，該局於 97.10.30 彰環廢字第 0970044044 號函復：「依據彰化縣廣告物管理自治條例規定，本縣受理申請懸掛羅馬旗幟之單位為各鄉鎮市公所，故本局並無相關申請案件統計資料，建請逕向本縣各鄉鎮市公所洽詢。」（參見附錄二表報篇：8）另台北縣、桃園縣，亦採授權各鄉鎮市公所管理模式辦理。

(4)對於指示標誌管理之建議：

建議警察機關正視「私設標誌」污染電桿及混淆「道路標誌」之問題，在上揭本文建議成立「屏東縣廣告物管理委員會」的前提下，警察機關宜本於其為道路交通標誌主管機關之權責，主管「私設標誌」之許可設置，並於該委員會中與其他廣告物管理機關協調取得共識，以統一規格的識別系統，來規範或管理「私設標誌」之設置。

4.在監督面上

此種監督均係基於授權而來，而非以上級政府地位所為之行政監督。

(1)對於鄉鎮市公所清潔隊之監督：

凡屬於街道電桿廣告物之管理，均宜授權由鄉鎮市公所為之，但授權並非放任，並須予以適當監督，至其監督的方式，則宜技巧性透過每年績效評比、競賽的方式來進行。

(2)對於委託民間團體之監督：

亦即對委託廣告工程商業同業公會組織負責審核廣告許可設置之監督，包括核准設立、違規查報等統計報表等之函報備查制度。

(3)對於廣告工程業者之鼓勵：

由縣府與廣告工程商業同業公會或建築師公會每年聯合舉辦「屏東縣金字招牌選拔」，鼓勵業者創作合法精美的優質廣告物，使廣告業者彼此產生良性競爭，讓屏東廣告物之水準向上提升至具有本地特性與充滿藝術氣息之境界。

(4)對於張貼廣告者之引導：

據行政院環保署統計發現，去年全國共拆除約 3740 多萬件違規張貼廣告，全部疊起來約有十座台北 101 大樓這麼高，其中六成小廣

告內容與房地產之租售有關⁵⁵，因此，除了上揭相關措施外，本文建議，由政府有關部門來推動設立「房地產租售買賣資訊查詢系統」供一般散戶（民眾）使用，或被查獲違規張貼廣告者強制納入該系統，以導引民眾從傳統隨地張貼廣告的違法行為，進入資訊時代，快捷有效之廣告宣傳模式，初期辦理時，宜僅收工本費，使該系統建置完備，可供有買賣需求者利用：地段、價位、屋齡……等各種「關鍵字」方便查詢到現在房地產交易資訊，當可減少此類張貼廣告。

(二)對於後續研究之建議

對於廣告物管理之研究，筆者囿於時間、能力的關係，無論在質或量二方面，均感不足、有待強化，建議後續研究者，再從以下面向努力。

1.在張貼廣告方面：

宜鎖定幾個鄉鎮市作比較研究，並須蒐集詳實「違規張貼廣告拆除數、罰鍰金額」與「合法張貼公有看板申請件數及其使用規費收入」之三年以上統計資料來佐證。本研究受限於屏東縣之相關統計報表因係第一年統計，故在量化研究上，有所欠缺，只得輔以實地觀察拍攝照片說明、解釋。

2.在旗幟廣告方面：

亦應鎖定人口數較多之縣轄市（如中和、永和、中壢等市），以有無開放營利性旗幟廣告，是否仍有「布條廣告」來對照比較，其管理上之優劣及對違規張貼廣告之影響，同樣宜蒐集三年以上的詳實統計資料以利比較解析。

3.在招牌廣告方面：

⁵⁵ 參見唐鎮宇，〈去年亂貼小廣告多砍 1.5 萬棵樹〉，《中國時報》，97 年 9 月 24 日，A9 生活新聞版。

宜選定「是否已全面納入申請許可之管理機制」二個人口數相當之縣市來做質的比較分析。這點因屏東縣之招牌廣告之許可設立制度尚未建立，故無法進行量化統計，只能從實地觀察拍照結果來說明。不無缺憾。

國內目前尚乏有關違規廣告物管理方面較深入研究之文獻，亦期待引進亞洲國家的新加坡與日本的相關學理與實務。在此之前，筆者不揣淺陋初探此領域，雖無重大發現，卻也驚覺政府對廣告物之管理並未予以高度重視，只是將其視為例行公事，行禮如儀日復一日的查報、拆除，卻未投入人力進行研究如何改善或解決其相關問題，對此筆者甚感疑惑與不解，遂以野人獻曝之心情發表拙文，期拋磚引玉，盼能引發學術界或實務界關注此區塊，共襄盛舉，為我國廣告物亂象，研議獻策根本改善其管理問題。

二、結論

經過筆者一年來的研究發現，屏東縣的招牌廣告、樹立廣告提出許可申請設置者每年皆未超過 10 件，而遊動廣告則無人提出申請，因此這三種廣告物連「許可制度」都尚未建立，根本談不上管理，亟待主管單位研議改善，其次，有關私設指示標誌問題，目前無人管理，亦值警察機關或環保機關注意。

至於屏東縣「旗幟廣告」與「張貼廣告」，前者由環保局主管；後者由鄉鎮市公所清潔隊負責，雖然二個機關均已盡了最大努力，積極查報、取締、處分、拆除，實不忍再予苛責，但是不可否認的，由於人力缺乏，部分鄉鎮作法不一，尤其一到週六、日休假日，一切廣告物亂象又出現街道，總是難以根本改善。本文已在第「參」、「肆」節中詳予論述分析其問題與對策，並於第「伍」節提出建議，特別是

在「旗幟廣告」與「張貼廣告」中著墨較深。基本上係從「加強管制、有效開放」雙管齊下之原則中找到的可行方案，倘能獲得主管機關之採行，預期可以收到如下效益。

(一)有效改善市容景觀

將街道電桿宣傳廣告之類型統一為雙併式羅馬旗(含公益及營利廣告)，透過定點定位之懸掛與拆除控管機制，加上對營利性旗幟廣告物之開放疏通措施，以及設置足夠張貼廣告使用之公有看板，街道電桿廣告文化必能正向發展，從而有效整頓市容景觀。

(二)避免浪費社會資源

目前街道違規廣告物中，最大宗者為建商或房仲業者懸掛於電桿或路樹的房地產租售廣告，若能開放使其合法使用電桿懸掛廣告，而免於與主管機關(取締或拆除人員)天天上演「你拆我掛；我掛你拆」，浪費人力、物力及時間等社會資源的戲碼。

(三)增加收益拓展財源

倘能開放街道燈桿供私人(尤其是建商及房仲業者)付費使用懸掛其營利廣告，以及引導民眾利用公設看板張貼廣告，此不僅可收費儲備整頓市容經費，亦可間接促進房地產交易活絡經濟，增裕地方稅收，拓展地方政府財源。

(四)養成民眾守法習慣

在電桿上懸掛基於公益活動之廣告物，一般而言民眾不會物議，但對於台灣幾乎年年舉辦的公職人員選舉活動(雖然也是公益活動)，係產生民意代表或地方首長或總統等政府公職之途徑，這些候選人在競選期間可全面的使用街道電桿懸掛其競選旗幟與布條，惟對於房仲業者利用電桿懸掛其營利性廣告卻被禁止，只能違規使用，不

是被罰鍰就是廣告被拆，於是普遍均有「只許州官放火，不許百姓點燈」之怨嘆！倘能適度開放，使其亦得申請並付費使用街道電桿懸掛其營利廣告，則對於捨此不由的違規張貼廣告，乃能雷厲風行實施強制手段或開罰或拆除，終能養成其守法習慣。

(五)物盡其用發揮效果

若按目前街道電桿各種廣告紊亂無章的張掛現象，不僅破壞市容觀瞻，而且因為彼此相互遮掩，新舊並立（有些廣告物未及拆除）或公益與營利雜陳，非但不易吸引其宣傳對象的關注，而且嚴重影響其廣告宣傳效果。倘能有效管理旗幟廣告與張貼廣告，不僅街道美觀、燈桿潔淨，也能讓民眾各取所需，獲得最新的宣傳訊息。

台灣城鄉最為人詬病的是廣告招牌亂掛破壞都市景觀的問題，雖然近年來台灣經濟環境改善了，國人常有機會出國，旅遊機會多的人感觸特別深，大都會質疑：「為什麼台灣的都市景觀相較於國外知名都市顯得醜陋無比」⁵⁶？難道這個問題無法改善嗎？如果連「違規廣告」都無法有效控制，我們又有何條件或能力追求「都市廣告美學」或塑造「獨特街區景觀」。屏東縣工商業不發達，僅能靠農業與觀光業發展經濟事業，因此，解決違規廣告破壞街道環境景觀之問題，乃成為當務之急，不僅本府各主管機關要重視此一課題，更要加強宣導喚起民眾來關心參與共同努力改善違規廣告物造成的問題，儘快讓我們屏東縣擺脫街道亂象，逐步改善城鄉景觀，成為國內外旅客喜歡停留駐足的好地方－美麗屏東。

⁵⁶ 文建會主委黃碧端在 97 年 9 月 2 日主持「生活美學運動座談會」中之開場白。參見《聯合報》，97 年 9 月 9 日，A7 專輯版。

陸、參考文獻

- 一、李鈴華，《街頭廣告招牌對來台旅客感受台北街景意象影響之分析》，世新大學觀光學系碩士學位論文，民國 94 年 7 月。
- 二、黃國鐘，〈審美觀念與景觀立法〉，《全國律師》，77 期，民國 92 年 7 月。
- 三、王文科、王智弘，《教育研究法》，台北：五南圖書，民國 97 年 5 月，增訂第 12 版。
- 四、陳世宗，〈風吹電纜纏頭女騎士枉送命〉，《中國時報》，民國 97 年 9 月 30 日，C2 社會新聞。
- 五、屏東市公所，〈屏東市政〉，第 309 期，97 年 7 月，第 1 版。
- 六、李惠宗，《行政罰法理論與案例》，台北市：自行，2005 年 6 月，初版一刷。
- 七、陳清秀，《稅法總論》，台北市：元照，2006 年 10 月，四版第 1 刷。
- 八、唐鎮宇，〈去年亂貼小廣告多砍 1.5 萬棵樹〉，《中國時報》，97 年 9 月 24 日，A9 生活新聞版。
- 九、文建會主委黃碧瑞 97 年 9 月 2 日主持「生活美學運動座談會」紀錄，刊於《聯合報》，97 年 9 月 9 日，A7 專輯版。
- 十、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》，第一期，2005 年 2 月。
- 十一、盧正義，〈霓虹燈閃爍的天際線－廣告物管理政策與都市景觀初探〉，《建築師》，2001 年 5 月。

柒、謝誌

本研究進行期間，承蒙有關機關及其主辦單位與人員的協助、幫忙，乃能順利如期完成，在本文竣稿之日謹予誌謝。尤其以下友人或抽空協力、或當面接受筆者訪談、或電話釐清疑點、或懇切提供資料並予說明，更是本文得以深入切中問題焦點的關鍵，在此必須記上一筆以為誌念。

(一)政風班第 16 期學長陳宏興，服務於台北縣政府環境保護局政風科擔任科員職務，在今（97）年 10 月底，筆者北上前往台北縣及桃園縣實地觀察二地方廣告物管理現況時，惠蒙陳學長特地請假兩天，捨命相陪，開車載我繞遍二縣之市區主要道路，全程照相並蒐集相關研究資料，熱心與誠意令我終生銘感。

(二)以下友人熱忱友善的接受訪談：

1. 屏東縣政府環保局宋科長增紅先生、承辦人林素珠小姐。
2. 台南縣政府環保局邱課長瑞基先生。
3. 行政院環境保護署廢管處承辦人魏永昌先生。
4. 龜山鄉公所清潔隊張隊長嘉平、承辦人張婉茹小姐。
5. 屏東市公所前清潔隊長：林榮俊先生與曾碧隆先生。承辦人唐秀娥小姐與范敏良先生。
6. 元世發廣告工程有公司負責人曾世發先生。
7. 屏東縣警察局交通隊楊仁漳先生。
8. 屏東縣地政事公會前理事長劉坤圖先生。
9. 屏東縣議員唐玉琴小姐。（曾提出與本研究主題相關之質詢）
10. 屏東市市民代表謝雪鳳小姐。（曾在屏東市清潔隊承辦相關業務多年）

另不願具名之數家屏東市區仲介公司與數名清潔隊員提供不少實務上觀點，對豐富本文之內涵極具助益。在此亦一併誌謝。

(三)以下機關單位提供相關表報資料。

1. 屏東縣政府環境保護局。
2. 屏東縣政府建設處。
3. 屏東縣政府工務處。
4. 台北縣政府環境保護局。
5. 行政院環境保護署。
6. 屏東市公所清潔隊。
7. 嘉義市政府環保局。
8. 彰化縣環境保護局。
9. 龜山鄉公所（清潔隊）。
10. 屏東縣警察局交通隊。