

調 查 報 告

壹、案由：為國內「推動道路平整方案」係由行政院公共工程委員會負責相關規範之修訂及督導、協調該方案之實施，並由交通部、內政部分別就主管道(公)路負責督導、評比所屬及各級地方政府之執行，然推動迄今已逾4年餘，國人對道路品質之整體滿意度卻未見顯著提昇，是否肇因於法令規範疏漏、督導不足或評比作業失當，認有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

本案係本院交通及採購委員會第4屆第60次會議決議推派本委員等調查：「據審計部函報：稽察各級政府機關推動道路平整方案辦理情形，發現各機關辦理人(手)孔減量及道路平整政策成效涉有缺失等情」乙案(派查號：本院102年4月15日院台調查字第1020800145號)時，據相關主管機關查復發現，國內「推動道路平整方案」(下稱路平專案)及「確保道路工程品質改進行動方案(下稱路改行動方案)」係由行政院公共工程委員會(下稱工程會)負責相關規範之修訂及督導、協調該方案之實施，並由交通部、內政部分別就主管道(公)路負責督導、評比所屬及各級地方政府之執行，然推動迄今已逾多年，國人對道路品質之整體滿意度卻未見顯著提昇，是否肇因於法令規範疏漏、督導不足或評比作業失當，認有深入瞭解之必要，經本委員等簽請院長分案調查。案經函詢工程會、內政部、交通部、各直轄市、縣市政府，並約詢工程會、內政部營建署(下稱營建署)、交通部及南投縣政府等8個地方道路主管機關等相關業務主管人員，業已調查竣事。茲臚述調查意見如后：

一、「維護道路平整與用路人安全」，各級道路養護主管

機關本應責無旁貸，公路法及市區道路條例等相關法令早定有明文，行政院自應督促交通部、內政部暨各級道路主管機關務將「路平專案」及「路改行動方案」相關規範及缺失檢討回饋修正各主管法令並永續落實執行，避免各該專案淪為口號，促使國人確實有感於道路養護成效：

- (一)按公路法第 3 條、第 26 條規定：「本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」、「國道、省道之養護，除由中央公路主管機關辦理外，得由路線經過之直轄市、縣(市)公路主管機關辦理。縣道、鄉道之養護，由縣(市)公路主管機關辦理；其屬縣道者，得委託中央公路主管機關辦理。」。次按依公路法第 79 條第 2 項授權訂定之「公路修建養護管理規則」第 32 條、第 34 條規定：「公路主管機關，對所轄公路應指定養護單位擬訂全年養護計畫切實辦理，並保持各項設施之完整……。」、「公路主管機關，為健全養護制度，應自行或指定其所屬機關(構)就其所管路線情形，依照下列重點編訂養護手冊：一、巡查檢測之項目、方法、頻率及注意事項。……。」。市區道路條例第 4 條、第 23 條復分別明定：「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」、「市區道路修築、改善、養護之經費，依下列各款籌措之：……。」。是「維護道路平整與用路人安全」，公路法及市區道路條例等相關法令早定有明文，行政院自應督促內政部、交通部及各級道路主管機關依據相關法令落實達成，此觀工程會查復：「在公路法及市區道路條例相關法令規定中，已明定國內各級道路施工及養護工作之權責機

關」等語，至為明確，合先敘明。

(二)經查，96年間，工程會基於跨機關協調立場，針對影響路面平整度且涉及跨機關(道路及管線管理機關)權責之人(手)孔蓋問題，於同年5月間邀集有關機關研商，計畫擇適當道路試辦刨鋪併同辦理孔蓋下地(減量)之施工方式。該會旋依前揭試辦成果，於翌(97)年7月間研提「路平專案」陳經行政院於同年10月20日以院台工字第0970045542號函核定實施之內容載明略以：「貳、目標：落實道路及管線管理維護機關權責並全面檢討設置於道路路面人(手)孔蓋之數量及平整度，逐步提昇整體道路路面平整度。參、方案內容：一、建立推動機制：(一)交通部、內政部、經濟部、國家通訊傳播委員會、管線管理機關及各縣市政府成立『路平專案』推動小組：……。 (二)工程會成立『路平專案推動督導小組』：1. 由工程會副主任委員擔任召集人，成員包括交通部、內政部、經濟部、國家通訊傳播委員會、管線管理機關及各縣市政府『路平專案』推動小組召集人及行政院主計處、法務部。2. 『路平專案推動督導小組』每月召開會議一次，督導本方案之執行……。」。嗣經台灣台南地方法院檢察署於99年9月間執行「路見不平查緝專案」，偵辦發現多起地方道路工程廠商偷工減料，並與材料試驗室勾結出具不實檢驗報告等中小型道路工程底層盤根糾結之問題。工程會爰為遏止弊端，再提具「確保道路工程品質改進行動方案(下稱路改行動方案)」陳經行政院於100年1月10日以院台工字第1000090542號函核定實施，期結合工程主管機關、主辦機關(構)、政風、調查局、各檢察署以及警政體系等機關，分工合作，多管齊下，共同

有效消弭基層道路工程人謀不臧情事。足見「落實道路及管線管理維護機關權責」、「全面檢討設置於道路路面人(手)孔蓋之數量及平整度」及「有效消弭基層道路工程人謀不臧問題」，乃「路平專案」及「路改行動方案」等任務編組成員之三大工作目標。

- (三)惟查「維護道路平整與用路人安全」、「落實機關權責」及「查緝遏阻工程弊案」等上開各方案明定之任務編組事項及方案目標，除於上開公路法、市區道路條例及公務員服務法、刑法、政風機構加強行政肅貪作業要點、獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法及國家廉政建設行動方案……等相關法令、作業規範早已定有明文之外，相關督導、考核、抽查、評鑑機制，上開公路法、市區道路條例及工程會、交通部及內政部相關組織法規亦規定甚明，此觀工程會組織條例第1條、第2條：「行政院為統籌公共工程之規劃、審議、協調及督導，設工程會」、「工程會對於中央政府辦理或省(市)政府執行行政院列管之公共工程，有指示、監督之權。」及其辦事細則第7條規定：「工程管理處分設五科，各科掌理事項如下：……四、第四科：(二)綜理工程採購品質評鑑、抽查之執行計畫及輔導考核。(三)工程採購品質管理……。」、市區道路條例第31條：「直轄市、縣(市)政府應於每一會計年度終了2個月內，將上一年度轄區內道路行政及建設情形，彙編報告，報內政部備查。」及公路修建養護管理規則第37條：「公路主管機關，對其所屬各級養護單位每年養護情形，應定期考核，並得舉行養護競賽。中央公路主管機關，對直轄市、縣、(市)所管公路養護情形，應定期督導考核。」自明。從而各

級道路養護主管機關及司法機關本應責無旁貸，倘該方案實施迄今欠缺立竿見影之效，道路依舊不平招致民怨而讓國人無感，則突顯該等方案不無疊床架屋之虞；倘該方案確有實益，相關主管機關則應回頭審視究係肇因目前各主管法令疏漏不足，抑或未落實所致。申言之，自 97 年 11 月至 101 年 12 月實施之「路平專案」，以及繼自 100 年 1 月實施迄今之「路改行動方案」，各級主管(辦)機關允應確實檢討其實施成效，而將檢討後之各專案相關作業規範、任務編組機制及缺失全盤審視目前各主管暨組織法令及相關作業規定有無疏漏不足及亟待修正之處，據以回饋修正並落實於平日施政作為而永續切實執行，避免各該專案淪為一時口號或相關作為流於曇花一現。

(四)綜上，「維護道路平整與用路人安全」，各級道路養護主管機關本應責無旁貸，公路法及市區道路條例等相關法令早定有明文，行政院自應督促交通部、內政部暨各級道路主管機關務將「路平專案」及「路改行動方案」相關作業規範及缺失檢討結果回饋修正各主管法令後，永續落實執行，避免各該專案淪為口號，促使國人確實有感於道路養護成效。

二、路平專案成效與瀝青混凝土拌合廠生產品質息息相關，內政部卻遲未依「再生瀝青混凝土使用管理機制檢討報告」推動評鑑或驗廠機制，尤以 91 年「各機關辦理瀝青混凝土再生利用作業要點」早已提出政府應組成專案小組評鑑，復經審計部於 101 年 9 月查核後建議推動，該部迨 102 年 8 月間竟仍僅止於建議性質，而諉由各機關自行推動，行事顯因循消極，洵有怠失：

(一)按道路品質良窳與瀝青混凝土材料品質息息相關

，此觀工程會檢附之「瀝青混凝土鋪面施工常見缺失一覽表」載明：「進料品管缺失包括料源不穩定、骨材品質不良、瀝青膠泥(粘稠度)品質不佳；瀝青混凝土廠製程品管缺失，包括：駐廠品管不確實、拌合溫度控制不良、骨材乾燥溫度控制不良、級配料調整不確實、計量控制不良、拌合時間控制不當、含油量偏高或過低……。」、「再生瀝青混凝土用於道路工程品質不佳：目前縣道、鄉道、市區道路及村里道路工程大多允許使用再生瀝青混凝土，雖然規範中有規定使用再生瀝青混凝土不得超過40%的規定，但實務上無法落實管控添加之比例，以致有些基層道路工程添加之比例高達60%以上，但主辦機關及監造廠商均不知情，使得道路工程完工後不久路面又坑坑洞洞。」等語自明。是國內主管機關允應儘速健全瀝青混凝土拌合廠管理及生產品質查驗機制，以提昇國內道路整體養護品質，特先敘明。

(二)經查，為解決道路鋪面材料使用再生瀝青混凝土衍生之材料品質不一問題，路改行動方案爰責由內政部於100年6月底前檢討管理機制。嗣經該部於同年7月19日提出之「再生瀝青混凝土使用管理機制檢討報告」檢討及建議之「3.建議以檢驗鋪築後之黏滯度是否合於規定值以管控品質」載明略為：再生瀝青混凝土品質良窳應回歸源頭管理，應在廠商資格審查時即加以驗廠、儘速推行驗廠機制、公布於網站以確保市場秩序等。該檢討報告結語則略以：91年公布「各機關辦理瀝青混凝土再生利用作業要點」即提出政府應組成專案小組評鑑，惟未持續推動，以致尚未篩選出優質拌合廠商，造成市場上劣幣驅逐良幣現象，品質無法提升；建議儘速推

行驗廠機制，對於優質廠商授予標章並公布於網站，以確保市場秩序。案經內政部於 101 年 3 月至 5 月間分別修訂 02961 章「瀝青混凝土面層刨除」（增訂承包商於刨除前應擬施工計畫報請工地工程司核可，並依該計畫所擬刨除進度提出刨除料流向管制證明文件）、02966 章「再生瀝青混凝土鋪面」（增訂再生瀝青混凝土檢驗值應介於 5,000poises \pm 35%）後，仍遲未推動驗廠或評鑑機制。復經審計部於同年 9 月間查核後提出建議，該部竟稱評鑑制度與上揭報告所稱驗廠機制有所不同，並迨 9 個月後，始於 102 年 6 月 14 日召開「推動再生瀝青混凝土廠評鑑制度」座談會，其結論略以：依據「資源回收再利用法」並無明文要求評鑑，現況應回歸使用端辦理評鑑為宜。然據工程會查復，上揭座談會曾建議內政部（營建署）以試辦性質先行查核 3 至 5 家混凝土廠，本於主管機關權責或協調部分縣市政府先行試辦，視試辦結果後檢討。再經該部於同年 8 月 2 日消極地函請各機關仿效台北市政府現有機制自行推動。

(三) 綜上，路平專案成效與瀝青混凝土拌合廠生產品質息息相關，內政部卻遲未依「再生瀝青混凝土使用管理機制檢討報告」推動評鑑或驗廠機制，尤以 91 年「各機關辦理瀝青混凝土再生利用作業要點」早已提出政府應組成專案小組評鑑，復經審計部於 101 年 9 月查核後建議推動，該部迨 102 年 8 月間竟仍僅止於建議性質，而諉由各機關自行推動，行事顯因循消極，洵有怠失。

三、國內平均每年核准道路挖掘案件約 9 萬餘件，挖掘面積計達 822 萬平方公尺，相當於挖掉逾整條台 3 線省道面積，平均每 5 件挖掘案件即有 1 件未經事前正式申請，突顯國內道路挖掘之恣意與浮濫，無異為國內

路不平之主因，尤為迭生民怨肇使路平專案難獲國人正面觀感之癥結所在，行政院除應督促各機關加強落實管理、查核、協調及懲處機制，尤應確實審查及管制重複與緊急性挖掘案件，並依法審酌適時公開違規挖掘之主辦、監造單位及施作廠商名單，以達澈底改善之效：

- (一)按國內道路挖掘之管理、查核、協調及懲處，以及其申請案件之審查機制，既分別於「公路法」、「市區道路條例」及「公共設施管線工程挖掘道路注意要點」定有明文，行政院自應督促各級道路主管機關、管線管理單位確實執行，合先指明。
- (二)據審計部查核發現，各機關自 98 年度至 100 年度核准道路挖掘案件計 27 萬餘件，平均每天核准 247 件；核准挖掘面積計 2,467 萬餘平方公尺，平均每年核准挖掘面積約 822 萬平方公尺，已超過一整條台 3 線或台 9 線省道之路面面積，突顯國內道路挖掘之頻繁，此復觀「工程會辦理民眾對道路施工及管理維護看法之民意調查結果，高達 6 成民眾感覺道路施工挖掘頻繁」益明。復據工程會、交通部、內政部與地方政府查復、道路陳情案件統計、全民督工通報案件統計及媒體報導等資料，「挖掘頻繁且回填品質低落」乃國內路平無法維持之主因，更為迭生民怨而難獲國人正面觀感之癥結所在，以上並有工程會分別表示略以：「交通部函頒之『公共設施管線工程挖掘道路注意要點』已規定應透過協調整合機制，減少道路挖掘頻率。惟實際上道路路面挖補情形仍然頻繁……針對前述狀況，仍有賴各道路管理機關落實道路挖掘管理，並加強道路挖掘回填品質及平整度，以減少道路頻繁挖補所造成的民怨」、「道路經常挖補且未確認挖掘回填品質，

則經常是民眾陳情之路平問題，亦為道路刨除重鋪後無法持續維持路面平整度之主要原因」等語，尤資印證。

(三)經查，各審計機關查報發現國內道路挖掘管理業務迄今常見問題、缺失及疏漏略以：

- 1、道路挖掘查核機制雖已訂有「得隨時抽檢」之類同規定，惟各縣市政府自 98 年至 100 年度針對道路挖掘案件大部分皆採書面審核方式，實際辦理現地查核者計 4 萬 2 千餘件，僅占核准挖掘案件數之 15.66%，其中查核比率未達 1%者計有台北市、台中市、高雄市、新竹縣、雲林縣、嘉義縣、花蓮縣等 7 個縣市。部分縣市政府查核作業亦未實際查驗與道路品質相關之項目，如路面平整度、瀝青混凝土厚度或管溝回填材料者，計有台南市、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義市、屏東縣、基隆市、宜蘭縣、花蓮縣、金門縣等 11 縣市。又，各機關審查管線單位挖掘案件申請「結案」時，實際派員查核比率未達 5%者，計有台中市、台南市、高雄市、彰化縣等 4 個縣市。足見國內現行道路挖掘案件實際查核與實際派員查核比率及查核項目皆顯有不足，洵難以確保道路挖掘案件整體施工品質，不無為招致民怨之主因。再者，部分道路主管機關竟將監督責任逕諉由申挖之管線單位自行負責，致其身兼被監督者與監督者之衝突對立角色，查核品質之低落，自可見一斑。
- 2、各機關挖掘管理辦法縱已訂有「道路改善後 3 年內禁挖及除外之規定」，然經統計各機關 100 年度核准管線單位重複挖掘之案件計 3,432 件，占該年度核准申挖案件比率約達 3.68%，其中重複

挖掘地點係於路平專案工程施作未滿3年之路段再行開挖者計2,389件，占該類案件比率達69.61%；同年度核准管線單位緊急性挖掘之案件數計18,835件，占該年度核准申挖案件之比率近達20.19%，平均每5件挖掘案件中即有1件未事先經正式挖掘申請。經進一步調查發現，管線單位僅以傳真甚或電話通知等簡易程序報備後，道路現場即可逕行開挖，嗣各機關事後審核挖掘申請時，對於該等案件是否符合緊急性案件申請規定，多已無從確認或未再細究，甚有發現部分緊急性挖掘案件申挖長度達數百公尺，是否符合緊急、急迫性要件，洵啟人疑竇。續經審計部抽查100年度曾核准重複挖掘或緊急性挖掘路段計122件之路面現況後發現，3年內挖掘次數達3次以上者計23件(占18.85%)，更有同路段挖掘次數達31次之多，路面不平整者更多達64件，所占比率高達52.46%；甚且，部分地方道路主管機關竟未曾對違規挖掘道路者有裁罰案件，無異助長道路挖掘之恣意與浮濫。凡此顯示國內道路緊急性與重複挖掘案件審查及管制作業之未盡確實。

- (四)綜上，國內平均每年核准道路挖掘案件約9萬餘件，挖掘面積計達822萬平方公尺，相當於挖掉整條台3線省道面積，平均每5件挖掘案件即有1件未經事前正式申請，突顯國內道路挖掘之浮濫，無異為國內路不平之主因，尤為迭生民怨肇使路平專案難獲國人正面觀感之癥結所在，行政院除應督促各機關加強落實管理、查核、協調及懲處機制，尤應確實審查及管制重複與緊急性挖掘案件，並依法審酌適時公開違規挖掘之主辦、監造單位及施作廠商

名單，以達澈底改善之效。

四、公路法及市區道路條例對違規挖掘之裁罰及回復原狀等規定未臻一致，肇致地方政府對相同案件之處理標準寬嚴不一，有影響政府一體形象之虞，行政院自應督促所屬儘速檢討研議，以弭歧異並利依循：

- (一)按對道路違規挖掘之裁罰規定，分別於「公路法」第 72 條第 1 項：「擅自使用、破壞公路用地或損壞公路設施者，處新台幣(下同)3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰；公路主管機關並應責令其回復原狀、償還修復費用或賠償。」及「市區道路條例」第 33 條第 1 項、第 27 條第 3 項：「……擅自建築或開挖道路者，市區道路主管機關得處 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰。」、「……擅自開挖道路者，除依第 33 條規定予以處罰外，並得命其限期自行修復或繳交道路修復費……。」定有明文。是公路法對於擅自挖掘道路者，除「應」課處行政罰鍰外，並「應」回復原狀、償還修復費用或賠償，係屬強制性規定，市區道路條例則欠缺強制性之規定，係授權各該主管機關有裁量權限，兩者明顯不一，合先指明。
- (二)據審計部查核及工程會查復，國內各管線單位於 100 年度道路挖掘違規案件計 1,055 件(約占總申挖件數之 1.19%)，其違規態樣主要為「未經申請核准，擅自挖掘」、「施工中抽查品質不良」、「道路未於規定期限內修復或修復不良」等。各機關道路挖掘管理相關規定針對道路挖掘違規案件參照公路法採強制性裁處罰鍰、回復原狀規定者，計有新北市、台南市、基隆市、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、屏東縣

、花蓮縣、台東縣、澎湖縣等 15 縣市；參照市區道路條例採「得」處罰規定者，計有台北市、台中市、高雄市、宜蘭縣、新竹市等 5 縣市；未訂裁罰規定者則尚有金門縣、連江縣等 2 縣，足見地方政府對相同案件之處理標準寬嚴不一，有影響政府一體形象之虞。對此，內政部曾允諾略以：「留供後續修法參考」，此有工程會 102 年 5 月 2 日工程管字第 10200147950 號及內政部同年 4 月 2 日內授營工程字第 10201460001 號、同年 4 月 25 日同字第 1020175493 號等函附卷足憑，特此指明。

(三)綜上，公路法及市區道路條例對道路違規挖掘之裁罰及回復原狀等規定未臻一致，肇致地方政府對相同案件之處理標準寬嚴不一，有影響政府一體形象之虞，行政院自應督促所屬儘速檢討研議，以弭歧異並利地方政府遵循。

五、行政院疏未督促各級道路主管機關針對路平專案施作道路之篩選及施工順序建立客觀認定標準，肇生各機關毫無標準可循而隨興漫無目的施作或淪為一時因應民眾陳情、民意代表要求之舉，肇致政府有限養護經費無以發揮最大效益，招致國人詬病不斷，亟應積極檢討改進：

(一)按國內道路品質攸關國家門面與形象，相關更新與維護作業自應力求嚴謹與周延，尤以其涉及政府有限預算之支出，相關主管機關允應建立審慎客觀之評估機制，將道路養護更新順序藉由系統化及制度化之標準進行篩選與排序，俾將有限養護經費發揮最大效益；其篩選程序更應公正、公開與民主，非有正當理由，不得為差別待遇，以增進國人對政府施政之信賴，此觀行政程序法第 1 條、第 6 條：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保

依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴……。」、「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」自明，合先敘明。

(二)據本院向各級道路主管機關函詢、調卷及約詢後發現，雖工程會於路平專案訂定道路養護施工標準作業流程、道路巡查通報機制等新增改善措施，然視為路平專案成敗關鍵所在之道路銑鋪排序暨更新決策機制，僅見台北市政府業已針對轄內路寬 8 公尺以上道路，係以「道路坑洞修補頻率」及「道路坑洞修補面積」、「道路銑鋪更新年數」、「各界反應建議率」、「道路挖掘面積」及「平坦度」等為評估因子，由該府工務局新工處將日常巡查修補及道路更新等資料輸入已建置之道路管理系統資料庫，再藉由經電腦計算各評估因子及其權重，據以客觀篩選而得年度計畫更新路段，其餘絕大部分地方政府迄未見系統化及制度化之具體客觀篩選標準。至路寬 8 公尺以下道路之銑鋪排序暨更新決策機制，台北市政府亦迄未建制完備，遑論其他縣市政府，不無坐實外界長期詬病：「每逢選舉前或年度預算核銷期限之際，巷弄道路頻有翻新之舉，肇生民眾最為關切之道路成為騙取選票或消耗預算之舞台或處所」等語，此復觀工程會分別表示：「有關巷弄道路翻新致有騙取選票或消耗預算之虞問題，經瞭解主要係部分道路管理機關未就每年度所編列之道路養護經費，排定道路養護路段，致選舉前或年度預算核銷期限之際，未經嚴謹評估所轄道路(包含主要道路及巷弄道路)鋪面狀況程序，逕為執行道路養護工作。……各道路管理機關應儘可能充分掌握所轄道路(包含主要道路及巷弄道路)之路面狀況，

排定亟需優先改善之路段順序，依序辦理道路養護工作，俾利充分發揮道路養護經費使用效益，並使每條養護道路均有一謹慎之鋪面狀況評估程序作為執行依據……。」、「惟實務上，各道路管理機關仍需保留因應民眾(含民意代表)陳情等業務執行彈性。爰此，本會將持續在路平專案推動督導小組會議，要求儘可能依前述作法辦理道路養護工作，不論事前已排定改善路段或因應民眾陳情待改善路段，均應嚴謹確認路面狀況是否有投入經費改善之必要性，更加落實避免道路養護經費無謂浪費或消耗預算之情事發生」等語益明。

(三)綜上，行政院疏未督促各級道路主管機關針對路平專案施作道路之篩選及施工順序建立客觀認定標準，肇生各機關毫無標準可循而隨興漫無目的施作或淪為一時因應民眾陳情、民意代表要求之舉，致政府有限養護經費無以發揮最大效益，招致國人詬病不斷，亟應積極檢討改進。

六、道路平整(坦)度既為「路平」與否之鑑別指標，尤為路平專案施工品質賴以為憑之驗收標準，同區位、等級道路之平整度自應以用路人安全為首要考量，力求一致、嚴謹與周延，然中央各道路主管機關就路面平整(坦)度之驗收標準不一，迄未全部參照國際規範採階段性、分類、分級彈性規範，任容所屬機關各依需求增刪，致同等級道路平整度有間，異質工程卻採同一標準，更肇使驗收作業有人為不當介入之空間，殊有欠當：

(一)按公路法第 1 條、第 33 條規定：「為加強公路規劃、修建、養護，健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全，特制定本法；……。」、「公路設計、施工、養護及交通工程之各項技術規範，由交通部定之」。市區道路條例

第 18 條、第 32 條及依同條例第 32 條第 1 項授權訂定之「市區道路及附屬工程設計標準」第 29 條復分別明定：「前條經核定劃為公路路線系統之市區道路，其工程設計標準，應依照都市計畫或市區道路主管機關之規定，由公路主管機關與同級市區道路主管機關協商辦理之，但不得低於該公路路線之工程設計標準……。」、「市區道路及附屬工程設計標準應依據維護車輛、行人安全、無障礙生活環境及道路景觀之原則，由內政部定之。……。」、「市區道路及附屬工程設計規範，由中央主管機關定之」。工程會組織條例第 5 條亦規定：「技術處掌理左列事項：……三、關於公共工程法令規章及相關技術規範之研究、擬議事項。……。」。是交通部、內政部、工程會既分別為國內公路系統、市區道路及公共工程之中央主管機關，負有各該轄管道路工程設計標準、技術規範研究、擬議及訂定之責，針對道路平整度等道路施工規範暨工程設計標準，自應依各該主管法律立法意旨及條文精神，以車輛、行人等用路人安全並增進公共福祉為首要考量，從而力求嚴謹、周延及一致性，以供所屬及地方主管機關遵循，先予敘明。

- (二)經查，路平專案有關路面平整(坦)度之驗收標準，分別由工程會、營建署、交通部暨其所屬公路總局、台灣區國道新建工程局(下稱國工局)、台灣區國道高速公路局(下稱高公局)納入其所訂定之「公共工程施工綱要規範」、「市區道路施工說明書」、「公路工程施工規範」、「瀝青混凝土路面施工說明書」、「施工技術規範」加以規範。惟查，前述各規範就平坦度驗收標準之計算參數計有單點高低差、平坦度標準差等二項，其中單點高低差之驗

收標準分別為：1. 國工局及高公局施工技術規範：小於±3 公釐。2. 營建署市區道路施工說明書：小於±5 公釐、3. 工程會公共工程施工綱要規範：一般公路小於±6 公釐、高速公路小於±3 公釐。4. 交通部公路工程施工規範：熱拌瀝青混凝土小於±3 公釐、熱灌瀝青碎石面層小於±5 公釐。平坦度標準差之驗收標準則分別為：1. 工程會公共工程施工綱要規範：一般公路小於±2.6 公釐、高速公路小於±2.4 公釐、2. 公路總局瀝青混凝土路面施工說明書：一般公路小於等於 2.8 公釐為合格，介於 2.8 公釐至 3.4 公釐為改善或減價收受，大於 3.4mm 為不合格，強制改善、快速公路小於等於 2.4 公釐為合格，介於 2.4 公釐至 2.8 公釐為改善或減價收受，大於 2.8mm 為不合格，強制改善。足證中央各道路主管機關針對路面平坦度驗收標準存有歧異，欠缺一致性、系統性規範，除公路總局之外，僅採二分法驗收，將施工品質按預定界限略分為合格與不合格，迄未參照國際驗收規範，採用較符工程實際及彈性之三段式驗收方式(合格、減價收受，改善、不合格，強制改善)，亦未區分該工程係屬新建或維護而逕採相同驗收標準。以上有工程會工程技字第 09700197650 號函附之「提升瀝青混凝土鋪面平坦度通案建議」暨「瀝青混凝土鋪面於生命週期各階段應注意事項」附卷足稽。

(三)雖據工程會表示略為：「依『公共工程施工綱要規範』使用說明之四、『公共工程施工綱要規範使用及修訂注意事項』規定，『公共工程技術資料庫』公告之施工綱要規範係供各界參照應用之綱要性工程施工規範範本，並非針對特定工程撰寫，若有不符合所屬工程特性需求，在不違反政府採購法或

其他相關法令規章，主辦機關應優先考慮施工安全及不降低基本品質之原則下，予以增刪或修改為所需之『施工規範』。故為維持各級道路工程個案之需求彈性，各機關均可依特性需求增刪或修改施工綱要規範所列舉之數據或內容，尚無需協調統一律定」；營建署查復略以：「市區道路修築工程多位於人口集聚市區，民眾對於路面之平整度感受較深，故該署係參考工程會規範後據以訂定」；交通部則表示略為：「該部公路總局已考量公路之地形條件及功能差異，分級訂定平整度標準差」云云。

(四)惟查，依上開各法律立法意旨及條文精神，各級道路施工規範、驗收標準應以車輛、行人等用路人安全並增進公共福祉為首要考量依據，工程會、營建署及交通部卻咸以個案需求為主要依歸，不無以機關驗收作業之彈性及施工廠商權益置為首位之虞。且綜覽上開各規範、標準，顯未依民眾感受、道路等級(主要幹道、次要道路、服務道路；省道、縣道、鄉道……)、所在地形、區位(如山路、濱海、坡度、市中心、郊區、觀光地區……)、道路興闢時間、工程種類(新建、養護)、載重限制……等條件加以分類分級分層妥適規範，此觀工程會自承：「交通部有否依不同道路等級(省道、縣道、鄉道、山區道路等)分級規範之必要，建議由交通部本於權責檢討辦理。」等語自明。突顯營建署及交通部前揭分別所稱：「民眾對於市區道路路面之平整度感受較深，係參考工程會規範訂定」、「該部公路總局已考量公路之地形條件及功能差異，分級訂定平整度標準差」等語，尚屬無據，不足採信。況稱「標準」者，應放諸四海皆準；「規範」則應足供共同認可及遵守者，方謂之。倘授予過多彈性

供所屬各機關自行調整，則似應多加「參考」二字為宜，始符實際，自難謂「標準」或「規範」，益證工程會所稱：「各機關均可依特性需求增刪或修改施工網要規範所列舉之數據或內容」等語，洵有審酌檢討之空間。凡此未趨嚴謹、周延及一致性之道路平整度標準，任由個案工程得以逕行調整，無異肇生一國多制之驗收標準，坐令道路工程驗收單位與施作廠商有不當操作之空間。

- (五)綜上，道路平整(坦)度既為「路平」與否之鑑別指標，尤為路平專案施工品質賴以為憑之驗收標準，同區位、等級道路之平整度自應以用路人安全為首要考量，力求一致、嚴謹與周延，然中央各道路主管機關就路面平整(坦)度之驗收標準不一，任容所屬機關得依需求增刪，致同等級道路平整度有間，更肇使驗收作業有人為不當介入之空間，殊有欠當。

七、工程會疏未就「路平專案道路刨鋪併同辦理人孔蓋減量比率」審慎律定足供各級道路主管機關依循之績效目標值及其減量比率之計算標準，肇致各縣市政府人孔蓋減量比率竟出現 0%至 100%之巨幅落差，減量績效更有誇大之虞，核有欠當：

- (一)揆諸行政院 97 年 10 月 20 日院台工字第 0970045542 號函核定實施之路平專案目標載明略以：「落實道路及管線管理維護機關權責並全面檢討設置於道路路面人(手)孔蓋之數量及平整度，逐步提昇整體道路路面平整度」。該專案並於制度面及執行面推動項目，特別要求各道路管理維護機關與管線管理單位共同檢討及辦理道路路面人(手)孔蓋減量。基此，工程會允應針對「人孔蓋減量比率」審慎律定績效目標值及其減量比率之計算方式，除足供各級

道路主管機關依循之外，並使該等數據合理且切合實際，先予述明。

- (二)據工程會查復，經該會統計 98 年第 1 季至 102 年第 2 季道路刨除重鋪併同辦理孔蓋減量之施工成果，各道路管理機關已完成 6,617.8 公里路面之刨鋪及孔蓋減量，業將 287,680 個實施路平專案之路面既有人手孔蓋減至 62,427 個，計減量 225,253 個，減量比率達 78.0%；其中孔蓋減量比率高於 3 成之縣(市)計有新竹市、新竹縣、新北市、苗栗縣、澎湖縣、嘉義縣、台北市、彰化縣、台東縣、屏東縣、宜蘭縣、高雄市、花蓮縣、桃園縣、南投縣、台南市、嘉義市、金門縣及雲林縣等 19 個縣市，其中新竹市、新竹縣、新北市孔蓋減量比率尤分別高達 100%、90.35%、86.08%；未達 3 成者分別為台中市、基隆市、連江縣，依序為 23.06%、20.00%、0.00%。審計部則函報略以，經調查各機關執行路平專案人(手)孔蓋減量結果計 22 萬餘座，僅約占國內全部孔蓋數之 6.71%，其中台中市、台南市、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、金門縣 等 7 個縣市減量比率皆未達 1%。由上可見，工程會宣稱全國孔蓋減量比率達 78.0%，審計部卻表示僅 6.71%；又，工程會稱台南市、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、金門縣等 6 個縣市減量比率高於 3 成，審計部卻表示未達 1%，除突顯工程會統計數據與審計部查核結果產生嚴重落差外，各縣市減量比率亦出現 0%~100%之巨幅差距。
- (三)經本院細究後發現，工程會係以執行路平專案路段之原本孔蓋數做為分母，而非以該轄全部孔蓋數(路平專案路段原本孔蓋數+非路平專案路段原本孔蓋數)做為分母，無怪乎減量比率高達 78.0%，致減量績效顯有

誇大之虞。復查，工程會復未律定足供各級道路主管機關依循之減量績效目標值，致各道路主管機關欠缺執行目標及依據，乃各縣市孔蓋減量比率出現巨幅差距之原因。再者，新竹市政府稱減量比率達100%，亦即該轄95.3公里路平專案路段之孔蓋，竟毋須預留緊急搶修孔蓋而可全數下地隱藏，顯非合理，更違悖常情，工程會自應究明各縣市提報數據之真偽，以切合實際。

(四)綜上，工程會疏未就「路平專案道路刨鋪併同辦理人孔蓋減量比率」審慎律定足供各級道路主管機關依循之績效目標值及其減量比率之計算標準，肇致各縣市政府孔蓋減量比率竟出現0%至100%之巨幅落差，減量績效更有誇大之虞，核有欠當；對於宣稱減量比率特高之縣市，該會應一併檢討究明數據之真偽及合理性，以符實際。

八、「路改行動方案」既已明列「以最低價決標方式遴選規劃設計廠商」、「主辦機關及監造廠商專業不足」、「監造廠商未落實執行材料品質抽驗」、「材料實驗室檢驗作弊」等道路工程弊案諸多癥結肇因而要求各主管機關改善，然自該方案實施以來，各縣市仍迭有道路工程弊案遭提起公訴或判決有罪案件，邇來媒體亦屢有負面報導，突顯改善成效難謂顯著；工程會復對各機關前揭項目之評比結果迄未依規定公告周知，致該評比措施有流於形式之虞，難以達成該方案所稱「全民監督效果」，核有欠妥：

(一)據行政院於100年1月10日以院台工字第1000090542號函核定實施之「路改行動方案」載明略以：「二、工程執行面癥結因素：(一)以最低價決標方式遴選規劃設計廠商，以致設計時綁規格、

材料，影響工程品質：(二)設計廠商設計錯誤，影響工程品質。(三)主辦機關及監造廠商專業不足。(四)監造廠商未落實執行材料品質抽驗。(五)材料實驗室檢驗作弊。……。三、社會法治面癥結因素：(一)圍標、綁標：特定對象把持特定區域工程標案，非屬該集團之成員若得標該區域工程，動輒血本無歸，越是基層機率愈高。……。」。足見「路改行動方案」已明列「以最低價決標方式遴選規劃設計廠商」、「主辦機關及監造廠商專業不足」、「監造廠商未落實執行材料品質抽驗」、「材料實驗室檢驗作弊」、「圍標、綁標」等道路工程弊案癥結肇因，各級道路主管機關既知悉甚篤，允應引以為鑒，避免重蹈覆轍，特先指明。

(二)然而，據營建署於約詢後補充查復，各級道路主管機關因道路養護、維護工程遭司法機關提起公訴或判刑者如下：南投縣政府工務處曾前處長等 94 人次分別於 101 年至 102 年遭提起公訴、新北市工務局養工課陳姓、洪姓及林口區公所工務課陳姓等 3 員承辦主管人員分別於 97 年、101 年遭一審判決 10 年 2 月至 12 年有期徒刑、新竹縣關西鎮公所王姓、蔡姓等 2 員承辦主管人員於 101 年遭提起公訴、雲林縣政府東勢鄉公所趙員於 98 年遭判決有期徒刑 4 年 6 個月定讞、彰化縣員林鎮公所張員於 102 年遭提起公訴、芳苑鄉公所林姓鄉長等 3 員於 102 年遭提起公訴。顯示自路平專案及上開方案實施以來，各縣市仍迭有道路工程弊案遭提起公訴或判決有罪案件，邇來媒體亦屢有報導，突顯就上揭項目之改善成效難謂顯著，此觀工程會分別查復：「各中央、地方道路主管機關目前執行情形而言，確實有很大改善的空間」、「政府機關確實還有很多亟待改善之

處，關鍵重點即為加強各機關在執行面之落實程度」等語自明。究係改善措施未能對症下藥，抑或未落實執行所致，行政院亟應督促所屬檢討究明。

(三)復按行政院於 98 年 7 月 8 日以院台法字第 0980087657 號函訂定，復於 101 年 12 月 28 日以院台法揆字第 1010075595 號函修正發布之「國家廉政行動方案」之肆、具體作為五、提升效能透明載明略為：「(四)推動行政透明，建立公開機制。研擬推動行政透明措施，檢視相關作業流程，建立獎勵機制，積極推動行政透明化，鼓勵民眾共同監督政府施政作為。」。查上開行動方案於結語既特別明載：「本方案成立跨部會之協調機制，結合法務部、工程及實驗室之主管機關，包括交通部、內政部、經濟部及地方政府，共同組成稽查小組，進行長期之監控品質，並將評比結果公告周知，經由透明化的程序，全民共同監督。」，然而，迄未見該稽查小組之透明化程序及監控結果，各機關上揭工程執行面癥結因素項目改善之評比結果，亦悉未依該方案規定公告周知，致該專案明載之評比等諸多行動措施有流於形式之虞，能否達成該方案所稱「全民監督效果」，洵有疑慮。

(四)綜上，「路改行動方案」既已明列「以最低價決標方式遴選規劃設計廠商」、「主辦機關及監造廠商專業不足」、「監造廠商未落實執行材料品質抽驗」、「材料實驗室檢驗作弊」等道路工程弊案癥結肇因，卻未見具體改善成效，各機關前揭項目之評比結果亦迄未依規定公告周知，致該專案諸多行動措施有流於形式之虞，難以達成該方案所稱「全民監督效果」，核有欠妥。

九、鑑於端賴養護工程技術顯難以維護道路平整，必須

藉由行政管理，以及資訊完整揭露而足讓全民共同監督等配套措施之同步落實執行，始能克盡全功，行政院允宜督促各級道路主管機關儘速建立轄內道路生命週期暨鋪料使用年限、人孔蓋、地下管線分布、暴雨、積水即時宣洩管道等相關資訊之透明公開平台，並完備分級列管與明確標示制度後，依法落實管理，以延長道路使用壽命，進而擷節國家經費：

- (一)按全國道路養護作業經緯萬端，端賴工程技術面之精進，要難以克竟全功，必須透過分級列管、明確標示、生命週期管理、現場管制、勾稽查核及資訊完整建置等要領及手段妥為配套後，有效整合落實實施，始能獲取實益，方能使國人有感，此觀「台北市市區道路巡查機制成效之檢討報告」第 37 頁載明：「1. 目前路平專案更新方式，只注重技術，未在乎管理；2. 一般道路缺失改善，只注重現況處理，未考量生命週期。」等語至為明顯，先予敘明。
- (二)經本院調查並綜析相關主管機關所提書面說明及相關卷證後發現，除台北市政府已初步建置尚難謂齊備之轄內道路資料庫系統外，其餘縣市各類道路迄未建立，致人孔蓋、地下管線分布位置、道路新建、更新、挖掘、維修時間、負責養護、查核單位、暴雨與積水即時宣洩管道及其路面承载力限制、防災係數、車輛載重限制、鋪築材料、厚度等道路重要資訊無以公開透明，亦未於各道路明顯處標示該道路相關資訊，如何有效管制與勾稽查核，如何藉全民力量共同監督，殊有疑慮。又，各級道路主管機關倘僅有工程養護措施而未能依公路法第 60 條：「公路主管機關為維護公路設施之完整及交通安全，對超過公路設計容許尺寸、載重或易於損壞公

路之車輛，得限制或禁止其通行。」及「公共設施管線工程挖掘道路注意要點」……等相關規定同步落實管制、查核等管理作為，則道路濫挖、濫補及車輛載重超過道路負荷等情事勢將難以消弭，道路平整始終無以達成。易言之，工程養護技術與行政管理、稽查、勾稽管制、違規懲罰、資訊完整揭露等措施理應兼籌並顧，澈底落實執行，除可據此延長道路使用年限，更可擷節道路維護及更新等工程費用。對此，迄未見上開路平各專(方)案及相關計畫有完整具體規範，難謂周妥。

(三)綜上，基於端賴養護工程技術顯難以維護道路平整，必須藉由行政管理，以及資訊完整揭露而足讓全民共同監督等配套措施之同步落實執行，始能克盡全功，行政院允宜督促各級道路主管機關儘速建立轄內道路生命週期暨鋪料使用年限、人孔蓋、地下管線分布、暴雨、積水即時宣洩管道等相關資訊之透明公開平台，並完備分級列管與明確標示制度後，依法落實管理，以延長道路使用壽命，進而擷節國家經費。

十、據國賠案件及車輛行車事故鑑定委員會事故肇因分析，路面人(手)孔蓋未能與路面齊平、與周圍路面間隙過大及材質易滑或遇雨致積水、濕滑頻為行車事故之主因，亦為交通噪音產生源之一，行政院允宜督促工程會及中央各道路工程主管機關儘速檢討完備相關材料、施工規範、驗收標準及查核機制，並落實執行，以提昇民眾用路安全並維護周遭居民環境寧適：

按交通部、內政部、工程會分別為國內公路系統、市區道路及公共工程之中央主管機關，負有各轄管道路工程設計標準、技術規範研究、擬議及訂定之責，

針對路面人(手)孔蓋材料規格、施工規範暨工程設計標準，允應悉以車輛、行人等用路人安全並增進公共福祉為優先考量，而顯非以廠商施作成本及主管機關行政作業便利性為主要依歸，此分別於公路法第 1 條、第 33 條、市區道路條例第 18 條、第 32 條、市區道路及附屬工程設計標準第 29 條、工程會組織條例第 5 條等相關法令規定至為明確。據工程會、台北市政府、部分縣市政府提供之國賠案件與各級車輛行車事故鑑定委員會相關事故原因統計、鑑定結果及文獻資料發現，路面人(手)孔蓋與路面水平超出或低於標準、與周圍鋪面間隙過大及鋪料、材質易滑或遇雨致積水、濕滑，皆為國內行車事故肇禍之常見原因。每逢車輛行經前述有瑕疵之人孔蓋位置處，易生振幅過大之振動與聲響，亦為交通噪音產生之主要原因之一。對此，國內中央相關道路工程主管機關有無引以為鑒，針對歷次道路事故肇因及噪音產生源加以蒐齊並逐案分析列管，據以擬定檢討改善對策，諸如：材料規格、施工規範、工程設計標準、挖掘回填標準、驗收標準已否健全無虞；現地抽驗、查核機制有否完備並落實執行；地下管線維護單位、施工廠商與道路管理機關之責任具體化、明確化，倘致生事故，責任分擔比例如何明確釐清計算，如何各科以相當責任足以督促該等機關(單位)善盡職責；中央各相關主管機關有否善盡督導之責……等皆為亟待迫切解決之重要課題，俱此尚未見完整之具體改善策略及相對應之規範與標準，亟賴行政院督促所屬儘速檢討完備並落實執行，以提昇民眾用路安全並維護周遭居民環境寧適。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至十，函請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函審計部。
- 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：程仁宏

趙榮耀

楊美鈴

陳永祥