

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部暨所屬營建署。

貳、案由：內政部督導營建署執行 98 至 103 年度「生活圈道路交通系統建設計畫」補助作業，本應以行政院核定之原生活圈計畫道路為補助範圍，嗣卻以各地方縣市提報之非生活圈計畫道路為補助對象，除有違自訂之補助要點規定外，對補助標的亦乏明確標準；嗣執行該建設計畫補助審查時，未依補助執行要點之規定，妥適審查基隆市政府提報「月眉路都市計畫道路改善拓寬工程（第二標）」之各項資料；且委託該府辦理該標工程設計施工，未能確實依據「內政部營建署辦理生活圈道路系統建設計畫工程委託地方代辦設計施工實施要點」妥適審核設計圖書，亦無法有效督導該府落實工程品質與進度之確保，均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係據審計部函報：內政部營建署（下稱營建署）核定補助基隆市政府辦理「月眉路都市計畫道路改善拓寬工程（第二標）」（下稱第二標）執行情形，未依行政院核定「生活圈道路交通系統建設計畫（市區道路）補助執行要點」（下稱補助執行要點）辦理補助審查作業等情事。案經調查竣事，確有下列失當之處，茲將事實及理由臚列如後：

- 一、內政部督導民國（下同）98至103年度「生活圈道路交通系統建設計畫」補助作業，營建署執行時，本應以行政院核定之原生活圈計畫道路為補助範圍，嗣卻以

各地方縣市提報之非生活圈計畫道路為補助對象，除有違自訂之補助要點規定外，對補助標的亦乏明確標準，有失公開及公平性，顯有違失。

- (一)依95年營建署訂定之生活圈定義：「滿足家庭或個人，工作、交通、居住、文化、教育、醫療和娛樂等基本生活需求的區域。」；嗣據98年修正公布之都市計畫法第3條之都市計畫的定義：「係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」故由上開之定義可知，生活圈係指基本生活需求之現有區域，而都市計畫則以未來土地合理規劃為目的。
- (二)自95年起，交通部及內政部依行政院政策指示，推動「生活圈道路系統四年建設計畫」據以辦理補助作業；98年起市區道路及公路系統各自訂定計畫審議及執行方式，由內政部就市區道路系統訂定「生活圈道路交通系統建設計畫（市區道路）六年計畫書（98-103年）」，律定補助範圍條件、審查項目及標準等，經行政院於97年12月2日以院臺建字第0970052516號函核定後，內政部賡續據以訂定補助執行要點，經行政院核定後，由營建署負責執行補助及管考等相關作業。由上開執行補助要點訂定過程可知，該六年計畫經行政院核定後，僅由營建署負責執行補助及管考等作業，惟仍不得違背行政院核定內容。
- (三)據補助執行要點壹、辦理依據規定，該計畫應以已完成路網整合及核定之18個生活圈道路系統建設計畫為審核依據；同要點參、三、初步審查作業規定，由營建署管轄提報計畫所在之各區工程處，就各縣市所提報計畫進行初步審查，未能通過初步審

查之計畫，即排除進入評選作業。審查項目包括：

- 1.是否為原生活圈道路系統建設計畫內之工程。
- 2.所提列路段是否可達成生活圈道路系統建設計畫預定目標。
- 3.已辦理現況交通量調查及目標年（民國110年）交通量推估。
- 4.現況服務水準已低於C級（含C級）。
- 5.所提工程需已研擬「可行性評估報告」。
- 6.拓寬及改善後至少增加一車道以上。
- 7.現有道路拓寬工程已經先以交通管理手段改善，經檢討後確為道路容量不足而有拓寬之必要。
- 8.地方政府可於相對應預算年度籌編相對比例之配合款。
- 9.所提列路段若中央補助經費充裕，預計可於計畫期限內完成。
- 10.若需雨水下水道設施，縣、市政府應允諾並自行編列相關經費。
- 11.前期已核定計畫之地方政府執行績效及配合款是否依承諾編列。
- 12.用地經費估計畫總經費比例低於75%；若超過75%，超出部分縣、市政府同意自行負擔，道路用地部分應排除既成道路經費，本補助比例應視各縣市政府財政狀況逐年調降用地費補助比例至50%為目標。
- 13.用地費包括土地價款、依法令規定應補償之費用及用地取得作業費，應在核定經費額度內支應。
- 14.計畫核定後公告土地現值如有調漲，其調漲部分應由受補助直轄市、縣（市）政府自行負擔。」等14目，凡任何一目未能符合者即不予補助。次依同要點所附生活圈道路交通系統建設計畫評估表（市區道路）（下稱評估表），列有11小項初步審查項目，其中第1項為「所提列路段是否為原生活圈道路系統建設計畫內之工程」由上開補助執行要點內容可知，係以原生活圈道路系統建設計畫內之工程為標的，營建署於執行補助及管考等作業時應予確實遵守，並依法行政。

(四)次查基隆生活圈道路系統建設計畫於92年修正計畫內容(下稱基隆生活圈計畫),並經行政院核定,據該計畫內容所示,月眉路之拓寬係為配合環山計畫道路之闢建,並與縣道102線、環山計畫道路構成路網,作為環山計畫道路與市區主要道路之聯絡,拓寬範圍北自縣道102線起,南至環山計畫道路止(即月眉路拓寬規劃第一標範圍,下稱第一標),並與環山計畫道路同列為基隆生活圈計畫第三期(98-103年)建設計畫項目。嗣基隆市政府於99年7月5日公告發布月眉路都市計畫道路改善拓寬工程變更都市計畫案,依該都市計畫核定內容,月眉路拓寬範圍全長約2.5公里,途中與環山計畫道路相交,拓寬工程分為二標,第一標自北端起點至環山計畫道路,屬上開行政院核定之基隆生活圈計畫範圍內;第二標自環山計畫道路至南端基隆市與新北市交界處(即本案營建署核定補助工程範圍),惟並未納入上開基隆生活圈計畫路網。然而基隆市政府卻於100年11月11日以第二標為標的,向營建署申請納入生活圈道路交通系統補助範圍,營建署亦將第二標納入審議,於100年12月6日召開「100年度生活圈道路交通系統建設計畫審議協調小組第五次會議」,同意將第二標納入辦理,並於同年12月9日即函知基隆市政府同意補助,納入101年度計畫辦理。

(五)查據「100年度生活圈道路交通系統建設計畫審議協調小組會議」歷次召開緣由,由營建署內簽第一次之主旨:為辦理100年度生活圈道路交通系統建設計畫(市區道路)尚未分配完成之經費,擬辦理100年度第一次審議協調小組會議。說明略以:一、依據99年底迄今立法委員及各縣市政府來函建議

案件辦理。……目前已分配數為96.55億元，本(100)年度預算為106.78億元(含業務費0.7億元)，尚有9.53億元尚未分配。三、針對先前已允諾縣市政府或立法委員擬召開會議先行審議者……查目前本計畫未分配數9.53億元，加計於2月底召開檢討會議後統計約有6億無法執行，共計目前有15.53億元可予分配；該署內簽第二次審議協調小組會議之說明略以：一、依據100年5月19日院臺交字第100096889號函辦理……。經檢視該函係行政院秘書長函，主旨略以：有關貴縣劉縣長政鴻傳真所提請協助辦理事項之研辦情形；內簽第三次審議協調小組會議之說明略以：一、依據100年迄今立法委員及各縣市政府來函建議案件辦理。內簽第五次審議協調小組會議之說明略以：……二、該署已於100年8月31日通知各縣市政府有關101年度擬辦項目，目前已分配數為66.6億元，本年度預算為72億元，尚有5.4億元尚未分配。由上開該年度之歷次審議協調小組會議召開緣由可知，係因預算執行仍有餘裕，故選擇上級交辦、立法委員及各縣市政府來函建議案件辦理審議，惟審議標的已無限定為原生活圈道路，其選擇補助順序自會受到質疑，故遭媒體報導「基隆市月眉路都市計畫道路改善拓寬工程第二標」涉及圖利財團，係由基隆市議會黃O泰議長找內政部簡太郎前次長協助等情，而需由營建署發布新聞稿澄清。

(六)據本院約詢內政部官員時，該部所提供之書面資料顯示，原18個生活圈計畫係報經行政院核定，然行政院秘書長於93年9月6日以院臺交字第0930036687號函所附前行政院經濟建設委員會於93年8月2日以都字第0930003532號函略以：……生

生活圈道路交通系統建設計畫以往做法有待重新思考，未來宜配合總統任期，研擬「生活圈道路系統四年建設計畫，……」。故實已打破舊有各自核定之狀況並予以整合。另原18個生活圈計畫之內容，依行政院秘書長96年5月17日院臺交字第0960022767號函所附前行政院經濟建設委員會96年5月9日都字第0960002129號函說明二：「有關各地方政府提報之生活圈道路系統建設計畫，其檢討修正與審議，仍請內政部本於權責妥為辦理。」至於98-103年度生活圈計畫補助執行要點中初審項目第一點「是否為原生活圈道路交通系統建設計畫內之工程」，原意係為避免地方政府提報案件過於浮濫，擬初步過濾受補助之道路建設項目。因此，地方政府檢討所轄具重要性、必要性或迫切性之地方性道路，提報營建署審議通過後，即可納入生活圈計畫據以執行，故該年度亦有多條非生活圈道路納入補助。依上開說明，生活圈計畫確有修正之必要，惟仍須配合補助執行要點之修正。

(七)且該補助要點亦定有「行政院專案核定納入本計畫辦理之工程，……，不受上開條件限制……」之但書，顯見在未修正生活圈計畫補助執行要點前，對於不符合計畫之案件，仍可報由行政院專案核定而予補助，惟營建署不循此途，便宜行事，恣意放寬補助條件，有所違失。

(八)綜上，內政部督導辦理「生活圈道路交通系統建設計畫」補助，營建署依補助執行要點應以行政院核定之該生活圈計畫道路為補助範圍，然由100年度營建署辦理之歷次審議協調小組會議召開緣由可知，係由上級交辦、立法委員及各縣市政府來函建議案件辦理審議，惟審議標的已無限定為原生活圈

道路，其選擇補助順序自會受到質疑，除未能依法行政，有違自定補助執行要點之規定外，對補助標的亦乏明確標準，有失公開及公平性，顯有違失。

二、內政部督導「生活圈道路交通系統建設計畫」補助審查，營建署執行時，卻未依補助執行要點，妥適審查基隆市政府提報「月眉路都市計畫道路改善拓寬工程（第二標）」各項資料，且有前議長及議員因本案違法遭判刑確定情事，顯見該工程極具爭議，皆有疏失。

(一)據生活圈補助執行要點參、三、初步審查作業規定，由營建署管轄提報計畫所在之各區工程處，就各縣市所提報計畫進行初步審查，審查項目包括：「現況服務水準已低於C級（含C級）」等14目；次依評估表所列11小項初步審查項目，其中第4項為「所提列現況服務水準已低於C級（含C級）」，凡未能符合者即不予補助。經查基隆市政府於99年7月5日公告發布月眉路都市計畫道路改善拓寬工程變更都市計畫案之附件交通分析資料，及該府提送營建署之可行性評估報告二、4，月眉路現況道路服務水準均為B級以上，與上開審查項目服務水準已低於C級之規定有間，惟該署中區工程處於初步審查過程，僅就評估表所列11小項初步審查項目其中7小項進行審查，肇致「現況服務水準已低於C級（含C級）」1項未納為審查項目，致第二標之現況服務水準未符合上開要點補助規定，卻仍通過初步審查，顯見營建署未依上開補助執行要點審查項目辦理初步審查作業。

(二)嗣由基隆市政府提送營建署之可行性評估報告內容，營建署涉有未善盡審查之責任，羅列如下：評估內容以全段都市計畫道路為主，非以第二標為主體內容；100年12月申請，卻以94年4月22、23日之

現況交通量調查為交通現況資料；前開調查時間分別為星期五及六等2日，不符交通部編「交通工程手冊」之交通量調查之調查時間原則；沒有目標年之設定及交通量推估；沒有推估依據，僅假設非假日與假日尖峰小時交通量為600PCU/H；用地取得進度評估表係以全段都市計畫道路為主，工程名稱卻又誤植為第一標。由上開說明，顯見營建署未能妥適審查基隆市政府提報之各項資料。

(三)又據媒體於103年8月20日報導，月眉路地處偏遠，僅少數人通行使用，基隆市議會議員集體涉及貪瀆弊案，該工程涉為協助該工程終點處（基隆市與新北市交界處）之擁恆藝術文創園區解決聯外交通問題，耗損5億餘元公帑，無益民生等情事；同年月21日亦有報導，基隆市政府以5億元經費闢建「月眉路都市計畫道路改善拓寬工程」，但此一計畫道路位處偏僻路段，不少議員曾質疑根本是替位處山區的「擁恆文創園區」墓園開路，強力反對，沒多久原本反對的市議員轉向支持，檢調獲報有議員收錢護航，搜索基隆市議會，查扣帳冊與疑似賄款500萬元。嗣依臺灣基隆地方法院103年度矚重訴字第1號被告黃○泰等違反貪污治罪條例等案件，於104年8月28日宣判，黃○泰、鄭○信係共同對於公務員不違背職務之行為行求、交付賄賂罪。由上開媒體報導及法院判決可知，基隆市議會積極爭取營建署補助第二標，極具爭議。

(四)據本院約詢內政部官員時，該部所提供之書面資料顯示，經檢討前期（98-103年度）生活圈計畫補助執行要點後，於本期（104-107年度）生活圈計畫補助執行要點提報行政院核定時，即將初審項目「是否為原生活圈道路交通系統建設計畫內之工程」及



「現況服務水準已低於C級」等參考性項目移除，並於103年9月24日奉行政院核備在案。另該年度亦有多件東部縣市或離島之申請補助案，交通現況服務水準未低於C級以下，仍獲得補助之案例。

(五)綜上，內政部督導「生活圈道路交通系統建設計畫」補助審查，營建署執行時，卻未依補助執行要點審查項目辦理初步審查作業，致現況服務水準為B級以上未符合規定，卻仍通過初步審查，且未能妥適審查提報之各項資料，亦遭地方議會及媒體質疑工程之必要性，且有前議長及議員因本案違法遭判刑確定，顯見該工程極具爭議，核有疏失。

三、內政部督導營建署委託基隆市政府辦理「月眉路都市計畫道路改善拓寬工程（第二標）」設計施工，該署卻未能確實依據「內政部營建署辦理生活圈道路系統建設計畫工程委託地方代辦設計施工實施要點」妥適審核設計圖書，亦無法有效督導該府落實工程品質與進度之確保，致設計品質不良及施工進度延宕，顯有怠失。

(一)依「內政部營建署辦理生活圈道路系統建設計畫工程委託地方代辦設計施工實施要點」第2點略以，各縣市政府擬申請代辦工程，應允諾符合下列條件始得提出：(一)依據既定執行進度掌控，並掌訂定每月查核點……。同實施要點第5點規定，對於交由地方代辦工程，各區工程處簽報時應同時檢附縣政府同意審核公所所提設計圖書之函文。嗣據營建署與基隆市政府簽訂之委託代辦協議書伍、代辦機關辦理事項，第1項規定略以，代辦機關（基隆市政府）應於收到委託代辦協議書後，擬訂作業預定進度送請洽辦機關（營建署）備查，並於每月五日前填報進度表至洽辦機關。故由上開規定可知，

營建署對於基隆市政府代辦本案工程，應確保工程品質與工程進度，且依據補助執行要點內容，得抽查進度與品質，顯見營建署應負補助機關監督管考之責。

(二)查第二標設計案於94年4月19日由基隆市政府與十山工程顧問有限公司簽訂委託規劃設計技術服務工作契約，98年間完成細部設計規劃，嗣於100年底獲營建署經費補助，於102年5月30日公開招標，同年8月13日與施工廠商大藍營造有限公司訂約，並於同月29日開工。然工程開工後施工廠商提出設計圖說有所疑義，數量計算亦有錯誤；且比對結構計算書，並未依設計圖說所述採用交通部97年公布之公路橋梁耐震設計規範；又有未編列擋土支撐工項、設計圖有LED及高壓鈉燈兩種照明卻未說明等設計重大疏失情節。故基隆市政府要求當時之監造單位祥稜工程顧問有限公司（下稱祥稜公司）檢討設計圖，惟祥稜公司辦理第二次變更設計之期程持續延宕，且除變更設計延宕外，祥稜公司尚有多項交辦事項延誤，經該府多次催辦仍未改善，遂於104年7月2日與祥稜公司終止契約，經基隆市政府依政府採購法第101條相關規定辦理重新發包。嗣依104年10月7日由營建署召開之第二標「工程進度及經費執行情形檢討會議」結論載明：「本工程預定104年11月1日復工，106年3月12日完工。」由上開設計與施工過程可知，第二標之品質與進度，皆未能符合既定之計畫。

(三)據營建署官員於本院約詢時所提供之書面資料顯示，該署與基隆市政府簽訂之委託代辦協議書第伍點第5項規定：「代辦機關應依照政府採購法及相關法令規定辦理招標及驗收等事宜，施工預算書、工

程計畫變更、變更設計等……，均應由縣市政府自行審查備查並副知洽辦機關。」爰相關設計書圖審查作業屬基隆市政府權責；內政部及營建署皆例行性召開相關檢討會議（如內政部預算執行協調會報、公共建設推動會報、營建署署務會報、工程會報及生活圈計畫執行進度檢討會議等），如有進度嚴重落後者，則不定期至地方政府或工程現地進行協調督導，且第二標由營建署北區工程處工程品質抽查小組進行5次現場抽查。惟查該工程品質抽查僅就工程品質與進度要求儘速改善，卻未見補助機關當有之積極作為。

- (四)綜上，內政部督導營建署委託基隆市政府辦理第二標設計施工，營建署對於該府代辦工程應確保工程品質與工程進度，且由相關補助執行要點內容，應妥適審核設計圖書，並得抽查進度與品質，然觀之本案工程之設計品質低劣與工程進度延宕，顯見該署監督管考不周，顯有怠失。

綜上所述，內政部督導營建署執行 98 至 103 年度「生活圈道路交通系統建設計畫」補助作業，本應以行政院核定之原生活圈計畫道路為補助範圍，嗣卻以各地方縣市提報之非生活圈計畫道路為補助對象，除有違自訂之補助要點規定外，對補助標的亦乏明確標準，有失公開及公平性；嗣執行「生活圈道路交通系統建設計畫」補助審查時，未依補助執行要點之規定，妥適審查基隆市政府提報「月眉路都市計畫道路改善拓寬工程（第二標）」之各項資料，且有前議長及議員因本案違法遭判刑確定情事，顯見該工程極具爭議；又委託基隆市政府辦理第二標工程設計施工，未能確實依據「內政部營建署辦理生活圈道路系統建設計畫工程委託地方代辦設計施工實施要點」妥適審核設計圖書，亦無法有效督導該府落實工程品質與進度之確保，致設計品質不良及施工進度延宕等情，均核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移請內政部轉飭所屬確實檢討改善見復。

**提案委員：林雅鋒、章仁香、包宗和**

中 華 民 國 104 年 4 月 28 日