

調 查 報 告

壹、案由：嘉義縣縣道168線從水上至朴子段分隔島上之植栽景觀改善工程，為前瞻建設計畫所補助，補助金額新臺幣（下同）3,520萬元，地方自籌480萬元。於108年1月31日竣工，日前經縣議員於質詢時提出廠商於報驗所提出5組不同日期拍攝之照片，竟然均為同一張照片。再者，依據審計部108年12月31日函指出交通部公路總局於施工期間未派員實地查訪工程執行情形，致實際植栽範圍及樹種與原核定計畫內容大相逕庭，為查明嘉義縣政府與交通部公路總局有無落實查驗？相關人員有無疏失？有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

交通部公路總局（下稱公路總局）於民國（下同）106年12月5日核定嘉義縣政府提報之「縣道168線道路景觀改善工程」計畫（下稱本案工程），納入「前瞻基礎建設-城鄉建設-提升道路品質建設計畫(公路系統)」辦理。本案工程於108年1月31日竣工，惟縣議員於質詢時提出廠商於報驗所提5組不同日期拍攝之照片，竟然均為同一張照片。另前經審計部臺灣嘉義縣審計室（下稱嘉義縣審計室）派員查核，並依據審計法第69條第1項規定，就查核報告有關交通部的部分，函請該部檢討改善並副知本院。復據嘉義縣審計室查核報告指出，嘉義縣政府建設處（下稱縣府建設處）於計畫可行性評估階段，未確實評估樹種對行車安全之影響，在計畫調整項目時，未函報交通部公路總局（下稱公路總局）核准，即逕予核定設計內容，並據以發包；公路總局於施工期間亦未派員實地查訪工程執行情形，致實際植栽範圍及樹

種與原核定計畫內容大相逕庭等情。本院基於上開報導及嘉義縣審計室查核報告內容，認有深入調查之必要，爰立案調查。

本案為調查事實，業經向審計部、嘉義縣政府及公路總局調卷相關卷證資料，復於110年2月1日赴現場實地履勘，以及詢問公路總局暨第五區養護工程處（下稱五工處）、嘉義縣政府等機關業務主管人員，已調查完竣，調查意見臚陳如次：

一、公路總局核定本案工程計畫景觀改善路線為5公里，惟嘉義縣政府擅自於規劃設計時延增為15.4公里並逕行發包，詎公路總局所轄五工處並未核對工程契約等請款資料，喪失制止工程範圍超出原核定路線之先機，即予撥付第1期工程款，嗣對於受補助計畫之抽查比例甚低，背離原定管考之目的，肇致工程驗收完竣並撥付工程款合計3,462萬餘元，均核有違失：

(一)依據「提升道路品質建設計畫(公路系統)補助執行要點」(下稱補助執行要點)第7點、分項計畫修正計畫辦理原則：「(二)修正計畫不得超出原核定路線範圍。」同補助執行要點第十點、分項計畫經費核撥原則：「(一)申請撥付工程費：1、地方政府完成發包，俟工程開工後有進度時，應檢具工程契約副本、工程開工報告、納入預算證明、工程執行進度明細表及領款收據等資料，送工程處申請第1期工程款項；第2期起，地方政府應以當期估驗實支或預估金額撥付款，檢具納入預算證明(含地方自籌款預算證明)工程執行進度明細表及縣府領款收據等資料，送工程處申請撥付當期款項。(略)」以及第12點第8款規定：「地方政府應成立『工程施工查核小組』定期或不定期查核各工程施工品質、

是否落實三級品管制度、施工進度及經費支用情形等，公路總局得依據公共工程品質查核等相關作業規定，對於受補助計畫進行抽查。(略)」。基此，地方政府辦理計畫修正不得超出原核定路線範圍，公路總局撥付各期工程費應詳實比對地方政府檢具之相關文件資料，並依補助執行要點之規定對於受補助計畫進行抽查。

(二)查公路總局於106年12月5日核定「縣道168線道路景觀改善工程」計畫，工程經費為新臺幣(下同)4,000萬元(中央補助3,520萬元、地方自籌480萬元)，景觀改善路線為縣道168線道路樁號21.4K~26.4K，長度約5公里。復嘉義縣政府建設處於107年1月25日及3月15日召開「初步規劃設計及經費概算審查會議」會議，決定在核定預算內設計島端景觀可往西延長至縣府太保5路。嗣縣府建設處於107年4月9日核定本案工程細部設計預算書圖，調整施作範圍里程數從11K~26.4K，長度延增至15.4公里。其後縣府建設處於107年7月27日發包，並於同年月30日開工，預定竣工日期107年11月26日。是以，本案縣府於規劃設計時自行調整工程施作範圍，且逕行發包施工，不符補助執行要點有關計畫修正之規定，核有違失。

(三)復查，本案開工後，縣府建設處於107年8月21日向五工處申請撥付第1期補助款，並檢具本案工程契約副本、工程開工報告、納入預算證明、工程執行進度明細表及領款收據等資料。其中關於本案工程範圍係約定於工程契約第4條：「工程範圍：詳工程設計圖及詳細表」，據工程設計圖及詳細表第2頁「工程位置及工程告示牌」所示，工程位置起點為11.0K，工程位置終點為26.4K，工程路線長度約

15.4K，超出原核定路線範圍21.4K~26.4K，至為明確。惟詢據公路總局五工處：「第1期申撥中央補助款(又稱開工請款)，主要係依執行要點撥款規定核對是否完成工程發包並辦理開工後有進度，故縣府檢具工程契約副本、工程開工報告、納入預算證明、工程執行進度明細表及領款收據等資料齊全，後該局五工處確認工程已發包及開工後有進度資料齊全即進行撥款。」等云，足見五工處僅確認工程已發包及開工後有進度等事實，即進行撥款，並未確認本案工程契約暨工程範圍。

(四)又，五工處對於受補助計畫抽查之情形，詢據公路總局雖表示，目前作法係採擇案抽查方式辦理，無法逐案均進行查核，且107年首次執行前瞻計畫核定案件計312件，數量龐大，其中所轄五工處辦理49件，儘管如此，五工處督導訪查僅計3件，抽查件數占總辦案件數約6%，抽查比例甚低，顯然背離補助執行要點有關管考之目的，管考作業流於形式，自不待言。此外，公路總局於110年2月3日函知嘉義縣政府全數繳回「前瞻基礎建設-提升道路品質建設計畫(公路系統)-政策輔導型-縣道168線道路景觀改善工程」之補助經費，益徵公路總局並未善盡核對前揭請款資料之責，致無發現工程路線長度不符核定範圍，即予撥付工程款之事實，確有違失。

(五)綜上，公路總局核定本案工程計畫景觀改善路線為5公里，嘉義縣政府擅自於規劃設計時延增為15.4公里，並逕行發包及申請開工款，復公路總局所轄五工處漏未核對工程契約等請款資料，致無發現工程範圍超出原核定路線即撥付第1期工程款，任由縣府繼續施工，嗣五工處對於受補助

計畫之抽查比例甚低，背離原定管考目的，肇致工程驗收完竣並撥付工程款合計3,462萬餘元，難辭怠忽之咎，均核有違失。

二、嘉義縣政府辦理本案植栽養護查驗時，係由查驗人員自行開車於內車道慢速進行目視勘查，惟查驗過程全無攝影或以文字記錄植栽存活狀況，查驗機制明顯流於形式，亦有不實之虞，復事後又未詳實核對廠商請款文件資料，致生養護照片日期不同但畫面重複等情事，衍生查驗不實疑義，顯有違失：

(一)依據本案工程契約第24條規定：「(一)保活期限：本工程自全部完工經驗收合格日之次日起，由乙方(承包商)負責植栽保活2年(略)；(二)保活保證金：1.乙方為履行保活責任，應於驗收合格後，甲方(嘉義縣政府)應扣留本案工程所編列之植栽養護費為保活保證金，作為執行本案植栽養護工作之保證。(略)；(三)植栽養護保活保證金：1.植栽養護保活期間，乙方須依契約規定經常巡視或派員依實際養護需要灌溉施肥、整枝扶正、清除雜草、病蟲害防治、保護支架設施、修剪不良枝葉、養護及修剪草皮，並清除植栽綠覆範圍內垃圾(略)。2.養護期限每3個月進行植栽查驗乙次，共8次查驗；植栽查驗結果為不合格者，須重新進行養護工作3個月後，方得再提出申請查驗，乙方得於每次甲方植栽查驗合格後，備齊請款文件書據向甲方申請該期保活保證金發還，最後1期保活保證金發還申請，須待甲方無解決之事項後，乙方始得提出。(略)」是以，本案自全部完工，於驗收合格日之次日起，由承包商負責植栽保活2年，嘉義縣政府每季進行植栽查驗1次，承包商得於縣府植栽查驗合格後，備齊請款文件書據以申請該期保活保

證金發還。

- (二)查107年7月27日，本案工程由程鴻營造股份有限公司(下稱承包商)得標，並於同年7月30日開工，主要工作內容係將中央分隔島之既有喬木、灌木移植至農業綜合園區，再分4路段新植灌木及105處島端(含8處日式島端)重新種植與造景。承包商於107年11月16日執行完成，縣府建設處於同年12月17日辦理驗收，同日起由承包商負責養護，植栽保活2年(107年12月17日-109年12月16日)，養護期限每3個月進行植栽查驗1次，目前已辦理6次查驗，查驗結果皆合格，縣府並將各期保活保證金退還承包商。
- (三)詢據縣府建設處，保活保證金之發還係依查驗當日於現地查驗確認植栽存活後，始退還保活保證金，至相關養護期間書面資料皆屬輔佐養護期間(3個月)之佐證資料，承包商每期提供書面相片約40至50張，非可作為退環保活保證金之依據。惟查，植栽查驗係由業務承辦人員簽請主管核派查驗人員前往現場勘查，即由業務承辦人員1人自行前往現場查驗，開車於內車道慢速行進，進行目視勘查工區15.4公里之植栽存活狀況，查驗過程中並無攝影或文字紀錄等佐證，歷次查驗結果皆為合格，誠難令人置信。致109年11月間，縣議員指出本案工程養護紀錄資料出現多組日期不同，畫面卻一樣的查驗照片情事。詢據嘉義縣政府坦承：承包商提供書面資料計5組，分別為108年10月15日(第4期)及108年11月3日(第4期)之除草相片、108年10月15日(第4期)及108年10月26日(第4期)之除草相片、109年1月8日(第5期)及109年2月5日(第5期)之澆水相片、109年1月12日(第5期)及109年5月2

日（第6期）之澆水相片、109年2月10日（第5期）及109年4月23日（第6期）之澆水相片，經核有相同照片重複放置於不同養護日期之情事。另縣府建設處陳稱考量依據契約規定仍需以現場查驗為主，書面資料考量本著信賴原則，且部分相片內容皆相似，故未針對歸檔資料再次重新比對相關照片內容是否重複等云。是以，縣府固已按規定進行現場植栽查驗，然查驗過程並無任何勘查紀錄，亦疏於核對養護照片，致生5組養護資料出現照片重複放置於不同養護日期情事，植栽查驗作業實有疑義。

（四）綜上，嘉義縣政府辦理本案植栽養護查驗時，係由查驗人員自行開車於內車道慢速進行目視勘查，惟查驗過程全無攝影或以文字記錄植栽存活狀況，查驗機制明顯流於形式，亦有不實之虞，復事後又未詳實核對廠商請款文件資料，致生養護照片日期不同但畫面重複等情事，衍生查驗不實疑義，顯有違失。

三、嘉義縣政府辦理本案工程規劃設計、發包及施工執行過程，諸多作業未盡周延，以致灌木類選定皆屬於庭園適用樹種，並不適用中央分隔島之易維護植栽，造成後續養護困擾，另因既有植栽移植作業未臻妥適，影響移植存活率，且移植至租用之農業綜合園區後，植栽成為土地所有權人台灣糖業股份有限公司之土地資產，徒增責任歸屬問題，允應一併檢討改進：

（一）縣府建設處辦理本案工程規劃設計階段，經多次討論後擇定九重葛、細葉雪茄花、馬櫻丹及藍雪花等樹種，皆屬於庭園適用樹種，並不適用中央分隔島之易維護植栽：

- 1、按交通部96年12月頒布「公路景觀設計規範」第六章、公路景觀相關設施及植栽之景觀設計：「6.5 植栽：植栽選種應配合公路所經區域之環境條件，如日照、溫度、濕度、受風、鹽霧、耐污染等，篩選合宜之植物種類，以減低長期的維護管理頻度，並展現良好維護效果。」
- 2、查縣府建設處於107年1月25日及3月15日召開本案工程初步規劃設計及經費概算審查會議，並於同年4月9日核定細部設計預算書圖，刪除可行性評估報告書研議之苦楝、合歡及無患子等喬木。嗣經107年4月24日細部設計預算書圖第1次審查會議、107年5月16日及5月31日召開景觀配置型式審查會議，縣府建設處於107年6月25日核定修正後工程預算書圖，將本案工程路線15.4公里分成4路段，種植九重葛、細葉雪茄花、馬櫻丹及藍雪花等灌木。
- 3、惟據2018年公共工程常用植栽手冊(第六版)第102頁、108頁、120頁及122頁所示，九重葛、細葉雪茄花、黃花馬櫻丹、藍雪花等四種灌木皆為常用植栽，九重葛特性為樹性強健且栽培土質不拘，細葉雪茄花特性為性喜高溫且不耐寒，黃花馬櫻丹特性為耐瘠、耐風及耐修剪，藍雪花特性為生性強健、耐濕、耐瘠，各灌木特性雖各有優缺點，卻皆屬於庭園適用花種，並不適用於中央分隔島上之易維護植栽。
- 4、復查，本案工程107年12月17日完成驗收後之次日起，由承包商負責植栽保活2年，經統計截至109年12月16日止之各期養護作業次數顯示，第3期(108年6月22日-108年9月21日)起陸續補植馬櫻丹、藍雪花，以及更換種植矮仙丹、矮性翠盧荊。

惟本院於110年2月1日至現場履勘時，承包商卻表示補植次數早已逾養護作業次數表上之數據。益徵九重葛、細葉雪茄花、馬櫻丹及藍雪花等灌木不符公路景觀設計規範之規定，增加後續維護管理頻度，難以展現良好維護效果。

(二)既有植栽移植作業未臻妥適，影響存活率，且移植至租用之農業綜合園區後成為土地所有權人台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）之土地資產，徒增責任歸屬問題：

- 1、依本工程施工規範第02905章移植第2.1.1節規定，承包商應於規定期限將所有須移植植栽之種類、規格、數量及其編號登錄於「植栽移植數量表」，並提報核可，作為移植之依據。復依嘉義縣政府建設處樹木移植作業規範（下稱樹木移植作業規範）第3.2節規定，於現場核對所有須移植樹木之種類、規格、數量及其編號等，並掛牌標示；第4.1.4.2節規定，斷根應依樹種、規格、現場環境及作業時間等而定，在斷根之後須有適當時間養根方能移植，原則樹徑10~30公分者斷根1次，30公分以上者分2次進行，最後1次斷根至移植之時間為60~90日；第4.3.2.1節規定，為減少莖幹及根球水分蒸散，避免吊搬裝載運送過程中遭受損傷，須對莖幹及根球適當包裹保護。
- 2、查既有植栽移植前，縣府建設處並未督促承包商將移植植栽之種類、規格、數量及其編號登錄於「植栽移植數量表」，提報該處核可，且未會同承包商及監造單位在施工前於現場核對移植植栽之種類、規格、數量並予以掛牌標示，即逕由承包商進行移植作業。又，移植過程中，縣府建設處復未督促承包商依該樹木移植作業規範規定，依

不同樹種規格採取不同斷根(養根)程序，逕採斷根後挖掘根球隨即移植之一次移植工法，肇致樹徑大於10公分之喬木斷根後無充足養根時間。統計107年12月17日至108年12月16日合計4次查驗結果，前兩次累計補植喬木331株、灌木2,868株，至109年12月16日查驗止，喬、灌木成活率為86.70%及57.24%，存活率仍明顯偏低。因此，相關移植植栽之規範雖然堪稱完備，但縣府及承包商顯然未落實執行，致使規定形同具文。

- 3、此外，目前移植地農業綜合園區，該土地所有權人係屬台糖公司，109年度時租給嘉義縣政府綜合規劃處，110年出租給該府農業處，管理單位目前為農業處，目前移植之喬木及灌木部分由建設處管養維護。惟依據民法第66條規定，植栽屬定著物，既有植栽移植後實已成為台糖公司之土地資產。建設處雖表示，考量該移植之植栽原為汰換之樹種，且經移植後已無行道樹之效益，後續將會同該府財政稅務局及行政處法制科，積極與台糖公司研議贈與之可能性。顯然徒增責任歸屬問題。

- (三)綜上所述，嘉義縣政府辦理本案工程規劃設計、發包及施工執行之過程，諸多作業未盡周延，以致灌木類選定皆屬於庭園適用樹種，並不適用中央分隔島之易維護植栽，造成後續養護困擾，另因移植作業未臻妥適，影響存活率，且移植至租用之農業綜合園區後，植栽成為土地所有權人台灣糖業股份有限公司之土地資產，徒增責任歸屬問題，允應一併檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正交通部公路總局、嘉義縣政府。
- 二、調查意見二，提案糾正嘉義縣政府。
- 三、調查意見三，函請嘉義縣政府確實檢討改進見復。
- 四、調查意見，函請審計部參考。
- 五、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：林國明

林盛豐

賴振昌