

調查報告

壹、案由：據訴，新竹縣關西鎮公所辦理「關西鎮育賢街道路連接工程」疑違反都市計畫法，逕將平面道路改為高架道路，同時阻斷現行都市計畫規劃之育賢街須以其他道路連接，損及居民用路權益等情案。

貳、調查意見：

新竹縣關西鎮公所自民國（下同）102年起開始辦理該鎮育賢街南段開闢工程之規劃設計與施工招標等作業，並於103年12月9日將工程決標予營造廠商施工，惟緊鄰住宅區之該工程因採高架道路方式設計且縱坡度高達7.4%等情，乃遭民眾以危險高架道路、缺乏開闢效益及嚴重損害兩側居民出入及土地權利關係人權益等由而進行抗爭，致工程陷於停擺，陳訴人嗣詳列上開規劃設計諸多不當之理由向本院陳訴¹。

案經本院向內政部營建署、新竹縣政府及關西鎮公所等機關函詢並調閱卷證資料²，嗣於105年6月17日履勘現場並聽取該等機關及陳訴人之簡報及意見陳述，業已調查竣事，茲綜整調查意見如下：

一、民國63年「擬定關西都市計畫」所劃設之關西鎮育賢街計畫道路，因未考量其與大德街交叉處之南北段存

¹本案另經陳訴人提出104年4月14日書具之陳情書，向新竹縣政府陳請勿興建高架道路，經該府函轉關西鎮所以104年5月11日關鎮建字第1040004708號函復陳訴人，拒絕其變更設計之請求，陳訴人不服，循序提起行政訴訟。案經台北高等行政法院於105年10月12日以104年度訴字第1785號判決駁回，其判決理由略以：被告（即關西鎮公所）上開104年5月11日函內容，僅係就原告（即陳訴人）反對上述計畫道路以高架施設之陳情，為單純的事實敘述及理由說明，並非對原告依法所為之申請為否准，是該函之敘述及說明未對原告產生何法律上之效果，自非行政處分，被告104年5月11日函非行政處分，則訴願決定未予受理，並無不合，原告訴請撤銷，並請求被告應就原告104年4月14日申請案件，作成撤銷育賢街高架道路工程公告之行政處分，為無理由，均應駁回（經電洽台北高等行法院，陳訴人嗣後並未於法定期間內提出上訴）。

²內政部營建署104年11月24日營署字第1042919479號函、關西鎮公所104年11月24日關鎮建字第10430005891號函、新竹縣政府104年12月21日府工養字第1040198186號函參照。

有約7.5公尺高程落差問題，故近40年來南段道路懸未開闢，惟關西鎮公所未正視該道路規劃問題，並再循都市計畫程序審慎檢討其安全性、適宜性以及南北路段連接必要性之前，即貿然自102年起倉促以高架道路之方式委外辦理「關西鎮育賢街道路連接工程」規劃設計及施工作業，致遭民眾提出住宅區旁興建危險高架道路、嚴重損害兩側居民出入與土地權利關係人權益，以及無法依都市計畫之規劃順暢連接大德街、銘傳街等強烈質疑，實應確實檢討改進。另內政部及新竹縣政府身為本案道路工程經費補助機關及市區道路主管機關，亦應嚴格督導關西鎮公所依法妥處，以消弭本案道路潛在交通安全疑慮及爭議：

- (一)按2010年3月聯合國大會通過A/RES/64/255號決議，宣布2011~2020年為道路安全行動10年（Decade of Action for Road Safety 2011-2020）該決議籲請會員國展開宣導道路安全之活動，特別是在道路安全管理、道路基礎建設、車輛安全、道路使用者行為、道路安全教育和交通事故後救治等。觀諸我國地狹人稠的地理環境，使得機慢車、自行車、行人的道路安全成為我國交通安全發展的重要課題，理應嚴格落實道路改善工程，提升道路設計水準，提供全民行的安全，降低死傷的事故率，據以為未來我國交通政策與世界接軌的重要措施³。
- (二)查關西鎮育賢街原屬63年發布實施「擬定關西都市計畫」所劃設12公尺寬計畫道路之北段，惟因該計畫道路與橫向大德街交叉處存有約7.5公尺之高程落差，故該計畫道路於大德街以南路段（下稱南段）迄今並未開闢（南北兩段道路之兩側均為住宅

³許凱創、廖威能（105年），〈聯合國與道路安全〉，《新世紀智庫論壇》，第69期，頁59-70。

區)，而據內政部營建署函復本院指稱：「現地因早期都市計畫劃定時並未考量高差問題」，顯見該計畫道路之規劃及開闢方式，非無再透過都市計畫程序妥予釐清其安全性、適宜性以及南北路段連接之必要性。

(三) 惟查關西鎮公所為開闢本案南段計畫道路並連通北段育賢街，在未檢討釐清上開安全性、適宜性及必要性前，即於102年間逕行委由和建工程顧問有限公司（下稱和建工程公司）製作「『新竹縣關西鎮育賢街道路連接工程』建設計畫書」，並於102年8月9日層報經營建署於102年12月12日召開之「102年度生活圈道路交通系統建設計畫審議協調小組第3次會議」審議，獲同意納入98-103年度生活圈道路交通系統建設計畫辦理後，該公所即循招標程序，先後於103年8月7日簽約委由和建工程公司進行道路工程規劃設計（決標金額：550萬元），嗣再於103年12月17日簽約，委由好士達營造有限公司施工（決標金額：6,880萬元），揆其辦理過程，即有可議。

(四) 由於本案計畫道路存有上開7.5公尺高程落差之問題，故採75公尺曲線鋼橋（高架橋梁跨越大德街以連通南北段）及其餘引道路堤、平面道路之設計（該道路工程全長174.2公尺），惟當地居民對於住宅區旁興建此一高架道路，除提出質疑、抗爭並請求停止施工外，更二度委託交通技師提出鑑定報告，具體指出該設計之不當，諸如：行車視距不足，無法通視對向來車，易導致駕駛人反應不及而造成交通事故；縱坡度7.4%達險坡警告標準，存有顯著之交通安全風險疑慮；採雙向二車道混合車道型式且未規劃人行道，違反「以人為本」之設計理念與精神，

屬不友善、不安全之道路服務設施；缺乏改善交通之需求，且耗費8千餘萬元興建費用，僅為縮短400多公尺的距離，毫無經濟效益；阻隔兩側居民往來及影響土地利用，並損及兩側土地權利關係人之權益（如附圖1、附圖2所示）。且依據99年關西都市計畫（第三次通盤檢討）都市計畫圖所示，本案南段道路與大德街、銘傳街（尚未開闢）均可直接連通（如附圖3所示），惟據本院105年6月17日履勘現場及參照本案道路規劃圖說所得所，本案高架道路將來施工後，銘傳街顯無法連接育賢街南下，至於大德街連接育賢街之方式，則據關西鎮公所指稱，需由橋面下迂迴通行，或循附近既成道路通行，或繞行長安街（如附圖4所示），此對居民出入確有不便，且與都市計畫之規劃意旨未盡相符。

（五）針對上開質疑，關西鎮公所及新竹縣政府原僅委託非交通專業機構之臺灣省土木技師公會進行工程結構鑑定後提出：「本案設計圖說結構尚屬安全、合理、可行」之鑑定結論，嗣因該機構非交通專業機構，且僅提出「結構」尚屬安全、合理、可行之結論，並未能有效釐清前揭涉及交通事項之質疑。案經陳訴人等民眾一再質疑後，關西鎮公所乃再函詢臺北市交通工程技師公會後指稱⁴，交通工程之專業性結論應屏除個人之觀感與判斷，並佐以法規之檢討，故前揭論點乃民眾委託個別交通技師所作之個人看法，缺乏客觀公正之說服力，且未具體證明本案「育賢街道路連接工程」之設計內容不符規定之處，不能只憑其個人之判斷即做出「全無安全、合理性及必要性」之結論等語，致雙方各執己見，

⁴ 關西鎮公所105年10月26日關鎮建字第1050011321號函。

紛爭未止。

(六)綜上，關西鎮公所未正視本案道路之7.5公尺高程落差問題，並再循都市計畫程序審慎檢討其安全性、適宜性以及南北路段連接必要性之前，即貿然自102年起倉促以高架道路之方式委外辦理本案「關西鎮育賢街道路連接工程」規劃設計及施工作業，致遭民眾提出住宅區旁興建危險高架道路、缺乏開闢效益、嚴重損害兩側居民出入與土地權利關係人權益，以及道路開闢後將無法依都市計畫之規劃順暢連接大德街、銘傳街等強烈質疑，實應確實檢討改進。另內政部及新竹縣政府身為本案道路工程經費補助機關以及市區道路主管機關，亦應秉持聯合國大會2010年3月通過A/RES/64/255號之2011~2020年為道路安全行動10年決議，嚴格督導關西鎮公所依法妥處，以消弭本案道路潛在交通安全之疑慮及爭議，並避免本案道路規劃設計衍生爾後交通事故，乃至關西鎮公所等有關機關淪為國家賠償究責對象。

二、關西鎮公所未依該公所102年8月9日提報本案「『關西鎮育賢街道路連接工程』建設計畫書」第五章5.2「民眾參與」之承諾，以及內政部營建署102年12月12日工程經費補助審查會議結論之要求，確實進行問卷調查等民眾參與程序，卻僅於召開1次說明會即貿然進行招標作業，致因行事草率及忽視溝通而引發民眾抗爭，斲喪政府公信力；又內政部營建署、新竹縣政府未經確認及監督關西鎮公所是否釐清疑義及完成上開事項，致草率撥付補助款，均有不當：

(一)查關西鎮公所為辦理本案「關西鎮育賢街道路連接工程」，前於102年8月9日將「『新竹縣關西鎮育賢街道路連接工程』建設計畫書」層報營建署申請補

助，並於該計畫第五章5.2「民眾參與」一節承諾本案道路工程將先進行：舉辦諮詢討論會及進行居民意見問卷調查（徵求沿街社區民眾的認同，並針對全部居民調查），以取得尚未納入設計之居民構想，作為未來修正、補強之依據（如附圖5所示）。案經營建署於同年12月12日召開「102年度生活圈道路交通系統建設計畫審議協調小組第3次會議」中決議同意辦理⁵。由於本案道路工程範圍存有前揭7.5公尺高程落差問題，故營建署嗣後以102年12月18日營署道字第1022925623號函檢送之上開會議紀錄中，即特別載明如下之審查意見：「惟因應現地高差問題，縣府⁶未來採橋梁方式或路堤方式辦理，應詳加考量並與民眾溝通。」

(二)惟查關西鎮公所嗣後僅於103年6月27日召開1次工程設計說明會，即對外辦理招標進行規劃設計，並於同年7月25日決標由和建工程公司進行工程規劃設計（簽約日期：103年8月7日）；嗣再對外招標施工，並於同年12月9日決標由好士達營造有限公司施工後（簽約日期：103年12月17日），旋經該公司於同年12月23日申報開工；營建署亦於104年1月12日就第一期工程款完成撥付中央款項1,832萬1,767元在案。然對於前揭計畫書所承諾之居民意見問卷調查等民眾參與事項，以及營建署審查結論所指示之「未來採橋梁方式或路堤方式辦理，應詳加考量並與民眾溝通」等民眾參與及民意溝通之重要工作，關西鎮公所並未確實辦理，顯有不當。

(三)至本案採高架道路之設計，雖據關西鎮公所函復本

⁵本案經核列工程費84,936,643元（中央負擔82%計69,648,047元、新竹縣政府負擔9%計7,644,298元、該鎮公所負擔9%計7,644,298元）。

⁶按新竹縣政府為本工程補助案之承轉機關，並與營建署同為經費補助機關。

院指稱：「(103年6月27日施工前說明會)與會民眾均熱烈計參與討論，全力支持本工程之進行。又本案103年6月27日工程設計說明會會議紀錄經以103年7月11日關鎮建字第1033003159號函文給相關人員，未有民眾對會議紀錄有疑議。」然據該公所103年6月19日關鎮建字第1033002803號函開會通知所載，該通知僅列有出席者：「和建工程顧問有限公司、東安里辦公處、東安里鄰長及里民」，列席者：「劉議員○○、嚴議員○○、關西鎮民代表會」，備註：「請東安里辦公處轉發予鄰長及里民」，並未特別通知本案道路工程兩側受影響最鉅之居民及土地權利關係人到場表達意見；次據陳訴人向本院陳稱，部分民眾於103年6月27日說明會中，以及陳訴人103年7月16日陳送關西鎮公所之陳情書，均已提出反對高架道路之意見，惟會議記錄竟未記載該反對意見等語；又據關西鎮公所於本案工程申報開工後之104年7月20日協調會紀錄(第3頁)所載：「鎮民代表會劉主席表示，代表會站在公正的立場，當初在預算審查時，基於建設地方的立場，代表會當然一致全數通過本案的進行，但是代表會並不知道本案的施工方式，當代表會得知本案將採高架方式施作時，代表會亦感訝異……本案完成後，除汽機車外，其他各型車輛及行人均無法利用，如此是否合理、合適，本案仍請公所暫停本案進行，俟全案均能達成共識後，再行興建。」另據陳訴人再函送第19屆關西鎮民代表會陳○○主席及代表共8人(連署人：陳○○、林○○、范○○、劉○○、羅○○、宋○○、陳○○、王○○)署名之聲明書到院略以：「本會第19屆代表審議系爭提案(按指本案育賢街道工程預算案)，鎮公所自始並未說明

連接工程之設計係採高架橋工法，似有意隱匿高架橋規劃設計之事實，有違行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，尤其關乎人民重大權益之爭議議題，致審議系爭提案之資訊欠缺不足，對於人民權益保障實有未臻周全之處……。」足見關西鎮公所辦理本案道路工程，並未確實與當地居民充分溝通，乃至忽視本案高架道路工程兩側居民及土地權利關係人之意見。

(四)綜上，關西鎮公所辦理本案道路工程，因行事草率及忽視溝通致引發民眾抗爭，斲喪政府公信力；又內政部營建署、新竹縣政府未經確認及監督關西鎮公所是否釐清疑義及完成居民意見調查，致草率撥付補助款，亦有不當。

三、關西鎮公所為辦理本案「關西鎮育賢街道路連接工程」，已先委由和建工程顧問有限公司製作該工程建設設計畫書（內含本案高架道路初步規劃），據以於102年8月9日層報營建署申請補助，故該公司當已掌握本案重要資訊，詎關西鎮公所於103年5月30日上網進行本案工程規劃設計勞務採購之限制性招標公告作業後，竟仍同意該公司參與投標，並最終由該公司得標，核與政府採購法第6條等有關採購之公平、公開及不得為差別待遇之原則尚有未符，確應檢討改進：

(一)按政府採購法第6條第1項及第39條規定：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。」、「(第1項)機關辦理採購，得依本法將其對規劃、設計、供應或履約業務之專案管理，委託廠商為之。(第2項)承辦專案管理之廠商，其負責人或合夥人不得同時為規劃、設計、施工或供應廠商之負責人或合夥人。

(第3項)承辦專案管理之廠商與規劃、設計、施

工或供應廠商，不得同時為關係企業或同一其他廠商之關係企業。」又同法施行細則第38條第1項亦規定：「機關辦理採購，應於招標文件規定廠商有下列情形之一者，不得參加投標、作為決標對象或分包廠商或協助投標廠商：一、提供規劃、設計服務之廠商，於依該規劃、設計結果辦理之採購。二、代擬招標文件之廠商，於依該招標文件辦理之採購。三、提供審標服務之廠商，於該服務有關之採購。四、因履行機關契約而知悉其他廠商無法知悉或應秘密之資訊之廠商，於使用該等資訊有利於該廠商得標之採購。五、提供專案管理服務之廠商，於該服務有關之採購。」揆其目的乃在力求採購之公平公開，並防杜對廠商之差別待遇，以確保採購品質。

- (二)查關西鎮公所為辦理本案「關西鎮育賢街道路連接工程」，先逕行委由和建工程公司製作「『新竹縣關西鎮育賢街道路連接工程』建設計畫書」(該計畫書每頁均冠有「和建工程顧問有限公司」字樣，內載本案高架道路初步設計構想)，並於102年8月9日層報經營建署於同年12月12日審查後同意補助。嗣關西鎮公所再於103年6月27日召開說明會，由和建工程公司蔡○○土木技師進行簡報，其簡報檔案首頁載有：「『關西鎮育賢街道路連接工程』委託設計監造服務設計說明會簡報」、「主辦機關：新竹縣關西鎮公所」、「報告單位：和建工程顧問有限公司」，內頁則載有相關設計圖說；且關西鎮公所103年7月11日關鎮建字第1033003150號函檢送之上開說明會紀錄亦載有：「設計監造單位：和建工程顧問有限公司」，先予敘明(該設計監造之採購案係103年6月10日召開評選會議，103年7月25日始決標由和

建工程公司得標，然關西鎮公所及和建工程公司均已宣稱該公司為設計監造單位，令人納悶)。

(三)惟查關西鎮公所辦理本案道路工程規劃設計之勞務採購，係於103年5月30日上網進行限制性招標之公告作業(103年6月3日再更正公告)，並載明「決標方式：準用最有利標」、「預算金額：5,641,423元」，並經和建工程公司與盛禹工程顧問有限公司2家廠商投標後，始由關西鎮公所組成評選委員會於103年6月10日召開評選會議(內聘委員4位、外聘委員3位)，選出和建工程公司取得優先議價資格，雙方迄同年7月25日始進行議價，並由和建工程公司以6,880萬元得標，再於同年8月7日簽約。揆其後續開標、評選及議價過程，雖尚乏足資認定涉有違失之事證，然和建工程公司既已先受託編製本案申請補助計畫書，已較其他廠商知悉更多招標資訊，甚至近似擔任提供專案管理之角色，乃關西鎮公所竟仍同意該公司參與投標，並最終由其得標，此一先選定廠商做初步規劃設計，再進行限制性招標，並採最有利標由該廠商獲得規劃設計勞務採購標案之方式，核與政府採購法第6條等有關採購之公平、公開及不得為差別待遇之原則尚有未符，確應檢討改進。

(四)詢據關西鎮公所表示：「和建工程顧問有限公司並非與本所有規劃契約之廠商，因該公司承攬過99年台北縣舊下龜山橋改建工程、102年度新北市泰山自強橋改建工程、新北市三峽區海山橋改建工程、101~103年度新北市轄區內道路、橋梁改善工程……等多項有關橋梁工程委託設計監造案，其針對橋梁工程規劃設計具有相當經驗及實績，且本所亦無相關經驗，故針對簡報及計畫部分內容諮詢該

廠商相關事宜；提報資料係由本所收集資料彙整，惟彙整過程中，因時間緊迫，一時疏忽未將該公司名稱部分刪除，導致大院認為本所先選定廠商規劃設計再進行限制性招標程序由該公司得標，深感抱歉」等語，顯係卸責之詞，並不足採，併予敘明。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一及二，函請內政部檢討，並督促新竹縣政府及關西鎮公所確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三，函請關西鎮公所檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

調查委員：劉 德 勳

中 華 民 國 1 0 5 年 1 2 月 日

附圖：



附圖1 陳訴人提出之本案道路工程示意圖



附圖2 關西鎮公所提出之本案道路工程示意圖

民國99年變更關西都市計畫(第三次通盤檢討)
本案附近地區細部圖



附圖3 民國99年關西都市計畫（第三次通盤檢討）計畫圖



附圖4 本案高架道路完工後鄰近道路行車路線示意圖（橋下之銘傳街、大德街與育賢街車流難以銜接）

5.2 民眾參與

本案民眾參與的執行方式：

- (一) 舉辦諮詢討論，讓居民可以參與設計並了解設計進度。
- (二) 實施問卷調查，讓居民意見充分表達。並取得尚未納入設計之居民構想，作為未來修正、補強之依據。

表 5.2-1 民眾參與構想表

民眾參與步驟	參與內容	執行日期
1.說明會	計畫目的與時程解說。	說明會
2.居民意見調查	徵求沿街社區民眾的認同。	
3.活力社區、街道美學參與式活動 (結合活動與講座)	1. 以街道美學、公共安全為議題，討論街道空間的改善方向。 2. 收集民眾對空間改造的意見。 3. 將民眾意見納入規劃設計。	
4.提出初步構想	彙整民意、提出初步規劃設計構想。	
5.發放填答問卷	請居民以書面方式表達對街道設計的意向。	針對全部居民調查完畢。
6.定案	提出定案設計圖面。	提送定案圖說。

附圖5 關西鎮公所針對本案道路工程所承諾進行民眾參與之示意圖