

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察交通部公路總局執行「120 線尖石鄉八五山至北橫公路高義段新闢路線計畫」，涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

據審計部函報，該部交通建設審計處稽察交通部公路總局(原臺灣省政府交通處公路局，精省後改隸屬交通部，下稱公路總局)辦理「120 線尖石鄉八五山至北橫公路高義段新闢路線計畫」(下稱本計畫)，核有未盡職責及效能過低情事，並於民國(下同)100 年 2 月 15 日將交通部查處結果復函及相關資料報請本院鑒核，案經本院派查，公路總局於 100 年 4 月 18 日以路規劃字第 1001002411 號函復本計畫執行過程說明併附佐證資料到院。茲據前揭審計部函報稽察缺失及機關函復說明、卷證資料等，臚列調查意見如下：

一、交通部與公路總局對於本計畫興建效益結論歧異，交通部後來(91.4.4)核定辦理中之本計畫現況結案，政策反覆，核有欠當，又公路總局未積極輔導或協助地方政府續辦行政院核定未建路段改列地方生活圈道路建設，以致本計畫迄仍停擺，折損原興建效益，公路總局難辭未善盡督導之責。

(一)公路總局於 80 年間邀請相關機關選派專家現場踏勘，完成路線初步規劃，復於 82 年 5 月 17 日委託工業技術研究院能源與資源研究所辦理「120 線八五山至高義段新闢路段地質調查及興建隧道之可行性評估報告」，針對新闢路段沿線與隧道地質、環境背景及棄土區等進行調查評估，建議道路沿線邊坡不穩定路段，可採取挖修階台、加強擋土設施或

設岩栓、噴漿、植生護坡等措施防範，另隧道與斷層相截之處理，在兩側隧道口加強護坡與隧道內以先進支撐防護措施，其結論在地質條件方面之工程技術應無困難，遂據以辦理路線測量及設計事宜。而依行政院核定「120 線尖石鄉八五山至北橫公路高義段新闢路線計畫書」，本計畫目標為貫通尖石-高義段連接南寮竹東快速公路與北部橫貫公路，暢通北部地區東西部交流，預期效益可帶動區域均衡發展，促進地方繁榮及觀光資源、節省行車時間，減少山區作物運輸成本、提高山地鄉居民生活水準等。如是可知，本計畫工程重點為貫通新竹縣尖石-桃園縣高義段道路，構成完整路網，提昇交通可及性與便利性，在工程技術評估可行基礎下，公路總局以此目標進行本計畫路線規劃，合先敘明。

- (二)經查公路總局自 82 年 5 月 31 日委託巨昇工程顧問股份有限公司(下稱巨昇公司)辦理本計畫路線測量案，嗣因路線反覆未決，連帶延宕路線設計、隧道工程地質鑽探及環境影響調查作業(另段論述)，迄 91 年 4 月 4 日交通部函示公路總局以現況結案，僅完成新竹縣境 39k+230-41k+920 段道路 2.69 公里及八五山大橋 1 座，工程經費計新臺幣(下同)2 億 2,178 萬 2,000 元，98 年後，並由新竹縣政府收回自行管理維護，目前工程終點旁之腹地，為新竹縣政府安置 93 年間遭受艾莉颱風來襲受災戶之遷村所在地，公路總局表示，本計畫已完成工程為該地區各部落對外交通唯一聯外道路。
- (三)至交通部函示本計畫現況結案原由，依該部 91 年 4 月 4 日交路字第 0910028753 號函，係引據交通部運輸研究所 91 年 3 月 22 日實地會勘研商結論，略以：「本計畫……因所需經費高達 25.4 億元，且計畫

路線位於山區及水質水源保護區內，施工難度極高，加以考量該路段係以配合地區觀光需求為主要目的，對整體路網之助益有限，故本計畫宜先就現況結案，……後續若仍有辦理需要，則亦應納入生活圈計畫中逐年編列計畫辦理。」然根據首揭公路總局辦理本計畫先期作業現場踏勘與可行性評估結果，本計畫貫通尖石-高義段連接南寮竹東快速公路與北部橫貫公路，在交通方面之改善與觀光資源之開發極有幫助，對於加速山地鄉經濟發展更具意義，且以當時施工技術可克服地質安全性影響，顯交通部與公路總局對於本計畫興建效益結論歧異，又果如交通部所示，則可見公路總局先期作業未盡切實，詳細評估工程之必要性及成本效益，即貿然決定興建，亦有待檢討之處。

- (四)本計畫改列地方生活圈道路建設之執行情形，新竹縣政府及桃園縣政府依交通部 91 年 4 月 4 日函示，提報本計畫未建路段改列於新竹生活圈道路系統建設計畫(尖石鄉八五山-桃竹縣界【41k+920-45k+030】，建設經費 10 億 8,083 萬元)及桃園-中壢生活圈道路系統建設計畫(桃竹縣界-高義【45k+030-53k+117】，建設經費 12 億 3,917 萬元)，經行政院分別於 92 年 9 月 29 日及 93 年 3 月 30 日核定，惟地方政府迄無提報建設計畫續為辦理。審計部稽察缺失認為，公路總局未依據「公路總局暨所屬單位辦理生活圈道路系統四年建設計畫執行要點」及「生活圈道路交通系統建設計畫(公路系統)補助執行要點」規定之執行進度管控方式及管考原則，積極輔導地方政府辦理；公路總局查復稱：「該局曾於 94 年 4 月 29 日及 98 年 2 月 17 日函請新竹縣政府及桃園縣政府提報計畫工程及預算。

上開要點有關執行進度控管方式及管考原則規定，係針對已奉准核定補助經費之工程進行進度控管及管考，生活圈計畫工程之提報，係由地方政府自行考量自身配合款籌措情形及工程可行性優先順序後提報，本計畫因地方政府均未提出計畫工程，該局亦無從控管。」等語，然公路總局為本計畫原主辦機關，且負責生活圈道路交通系統建設計畫審議協調，對於行政院核定地方政府所提之前揭續建計畫，自有責輔導其根據核定計畫提報申請，或追蹤未能續辦原因，進而協助排除困難，必要時陳報交通部共同研謀因應策略，俾落實計畫目標，卻未見及此，唯以 2 次函示通知，乏有積極輔導、協調措施，以致本計畫未建路段改列地方生活圈道路建設，工程迄今 10 年仍停擺，已完工路段盡頭有橋無路，折損原興建效益，公路總局難辭未善盡督導之責。

(五) 綜上所陳，公路總局規劃本計畫路線以貫通新竹縣尖石-桃園縣高義段道路為目標，經先期作業現場踏勘及可行性評估，對交通便利性極有幫助且工程技術可行，惟交通部嗣以施工難度極高、對整體路網之助益有限為由，指示現況結案，政策反覆，核有欠當，又公路總局對於行政院核定地方政府所提未建路段改列地方生活圈道路建設，未積極輔導或協助排除困難，以致本計畫建設停擺，已完工路段盡頭有橋無路，折損原興建效益，公路總局難辭未善盡督導之責。交通部允應督促公路總局暨地方政府研謀本計畫續建評估或停建後處理周妥對策，積極提升使用效能，避免民眾訾議。

二、公路總局辦理本計畫路線測量進度嚴重落後，未確實控管計畫執行，且路線選線反覆未決，延遲後續工作，又內部行政作業冗長，提報作業緩慢，行政效率明

顯低落，執行不力，允應檢討改進。

- (一)依公路總局「120 線八五山至高義段新闢路段踏勘報告」，本計畫路線起自新竹縣尖石鄉新樂村煤源中部落 120 線 39k+230，爬坡至隧道進口 42k+130，以 3,200 公尺長隧道穿越桃竹縣界，隧道出口沿寶里苦溪右岸降坡至高義 50k+430；路線西側位於頭前溪交流油羅溪上游水源區，東側位於石門水庫上游集水區，全線長 11.2 公里，原擬自 83 年度起分 5 年辦理完成。公路總局於完成先期現場踏勘及可行性評估後，進而辦理路線測量、設計與隧道工程地質鑽探(含設計)委辦案，另因計畫路線修正，經臺灣省政府環保處(下稱省環保處)認定應依環境影響評估法(下稱環評法)提出環境影響調查分析及因應對策報告書，該局再委託顧問公司辦環境影響調查作業，卻因路線反覆未決，連帶延宕路線設計、隧道工程地質鑽探及環境影響調查作業，茲將相關工作辦理情形，分述如后。
- (二)公路總局於 82 年 5 月 31 日及 8 月 1 日先後委託巨昇工程顧問股份有限公司(下稱巨昇公司)辦理「120 線八五山至高義段 39k+230-50k+430 段測量工程」及「120 線八五山至高義段 39k+230-50k+430 段設計工程」，依本計畫路線測量案合約第 8 條工作期限規定：「一、乙方應於合約生效 5 日內開工，50 日曆天內完成路線中線初步設計圖。……三、路線設計資料經甲方審定後……，並將正式成果圖表及現場樁位於 82 年 9 月 22 日前點交與甲方。……」惟查該公司遲至 82 年 11 月 2 日始提報路線平、縱斷面圖，復因選定之隧道位置遭遇屈尺斷層；或已規劃完成路線，有交通安全之虞，再度修正等選線過程，歷經 6 次會勘及修訂路線，公路總局於

86年3月24日及87年1月3日同意備查本計畫新竹縣、桃園縣境路線平、縱斷面圖，相較上開合約規定期程，本計畫路線全線測量，已延宕4年餘，後經驗收檢測，部分導線點角度偏差過大不符規範，且樁位遺失或掩埋等情，洽請廠商改善未果，於88年3月26日與巨昇公司終止本計畫路線測量案契約，同年4月26日，並與該公司辦理本計畫路線設計案現況結算。本計畫路線原經公路總局核備在案，惟87年4月30日，本計畫51k+120-53k+117段道路初設審查會，公路總局謝前總工程司指示：「請利用舊有道路(從49k+150起)加以拓寬改善辦理為原則，……前述測設原則請另委託具有山道路測量經驗之顧問公司辦理……」另88年1月26日公路總局林前總工程司視察本計畫會勘指示：「原核定路線重新調整縱坡及選線……」，復重新辦理路線測設。公路總局於88年8月12日完成委託預算書編制，經行政程序陳報後，交通部於88年11月23日核復同意採選擇性招標，經3次招標，均僅1家顧問公司投標，公路總局於89年5月24日同意逕行議價，迨89年6月9日，方與海歲國際工程顧問股份有限公司(下稱海歲公司)完成議價，簽定「120線尖石鄉八五山至北橫公路高義段41k+920-53k+117委託測量、設計及水土保持工程」案契約。海歲公司雖多次提報路線方案及修正46k+380-53k+117段路線，公路總局仍要求該公司重新調整路線，90年5月9日函請其補送路線北移修正路線圖，復於90年11月26日召集會議檢討路線方案，至91年3月20日，公路總局現場會勘始原則同意海歲公司建議原路線北移方案進行路線測設。但因交通部91年4月4日函示，本計畫現況結

案，公路總局爰於 93 年 3 月 20 日與海崑公司辦理驗收結算。

- (三)在隧道工程地質鑽探部分，公路總局於 83 年 3 月 17 日委託敬達國際工程顧問公司（下稱敬達公司）辦理「120 線八五山至高義段隧道新建工程地質鑽探」案（含設計），因鑽探位置係屬國有林班地，需先申請林班地租用及障礙物砍除，該局於 83 年 9 月 26 日向林務局竹東工作站申請林班地使用，經林務局於 84 年 1 月 6 日函復同意使用；次因高義端隧道口原規劃位置因離河床過近，覆土不良，需另覓位置，經巨昇公司勘選後，公路總局於 84 年 4 月 11 日核備，故實際鑽探開工日為 84 年 6 月 1 日。鑽探作業期間，由於尖石端隧道口遭遇屈尺斷層無法施鑽，經公路總局分別於 85 年 6 月 3 日及 10 月 22 日辦理會勘後指示，重新修正尖石端隧道口位置，俟修正後之 41k+820-43k+820 段(新竹縣境)平、縱斷面圖及特殊斷面橫斷面圖，於 86 年 3 月 24 日經公路總局備查後，鑽探工作繼續進行，至同年 10 月 21 日，公路總局備查鑽探報告，地質鑽探工作計耗時 3 年餘，影響後續隧道設計期程。其後，公路總局於 87 年 1 月 7 日召開本計畫隧道工程初步設計審查會，該次會議結論，因財源籌措困難，本計畫暫緩辦理；87 年 9 月 22 日，因經費有著落，公路總局復與敬達公司協商續辦事宜，其預算書圖歷經 88 年 9 月 30 日、89 年 1 月 19 日、2 月 19 日及 6 月 26 日，公路總局退回修正再評估，並於 89 年 8 月 19 日召集有關單位及顧問公司進行研商，請顧問公司將環境影響調查分析及因應對策納入設計考量，俟高義段路線核定及環評通過後，再予核定。91 年 4 月 4 日，本計畫經交通部函示就現況結案，公

路總局爰於 91 年 4 月 9 日與敬達公司辦理已完成設計部分結算。

- (四)本計畫屬環評法施行前核定而尚未完成之開發計畫，審計部稽查缺失認為，公路總局未依臺灣省政府 81 年 6 月 17 日函修正「臺灣省政府重要經建投資計畫編審先期作業實施要點」第四(一)點規定，針對本計畫環境影響間接成本，詳予評估分析；公路總局查復表示：「該局 81 年 2 月所完成之『120 線八五山至高義段新闢路段踏勘報告』，業就本案開發對水資源影響說明之，對於油羅溪上游水源區及石門水庫上游集水區敘明宜於設計施工加強辦理事項，另 81 年 3 月編製計畫內容，亦已考量環境影響，提出減少環境社會成本相關注意事項」，卷查公路總局先期作業現場踏勘報告，已就計畫沿線地質、礦產、水資源、林業、動植物生態等環境影響、產業資源及經濟效益等議題進行探討，且可行性評估報告亦針對環境背景進行調查評估，基此，公路總局前詞已考量評估本計畫環境社會成本，並提出注意事項，應屬可採。惟公路總局於 86 年 7 月 29 日提報路線修正計畫，經省環保處認定應實施環境影響評估，雖該局於 87 年 5 月 12 日具函申請免辦理環境影響評估作業，但依省環保處 87 年 6 月 15 日召開查勘審議會議結論，本計畫部分路段位於水庫集水區範圍，經現勘認定有重大環境影響之虞，令其於 1 年內提出環境影響調查分析及因應對策報告書。故之，公路總局當應於 88 年 6 月 15 日前，提送相關環境影響調查結果，事實上，公路總局至 88 年 5 月 31 日，方委託中華顧問工程司辦理「120 線尖石鄉八五山至北橫公路高義段 41k+920-53k+117 環境影響調查分析及因應對策報

告書」，此近 1 年期間，據公路總局所復：該局於 87 年 11 月 13 日核定本計畫環境影響調查作業委託預算書，嗣於 87 年 12 月 16 日及 88 年 1 月 13 日辦理 2 次公開招標，惟均只有 1 家廠商投標，經行政程序陳報，迄 88 年 2 月 10 日該局同意邀請 2 家以上符合公告資格、條件之技術顧問機構提出服務建議書，辦理評審作業，故至 88 年 6 月 14 日始與顧問公司簽定契約。報告書延後提送部分，公路總局逾指定期限後 1 年，方於 89 年 9 月 11 日函請行政院環境保護署中部辦公室同意延後函報，經該室於同年 15 日函復同意展延，公路總局於 90 年 4 月 18 日將報告書提送該室審查，惟因 46k+380-53k+117 段路線仍需檢討調整，該局再於同年 5 月 23 日函請該室暫緩審查，俟路線確認後再提送正式報告供審查。嗣經交通部 91 年 4 月 4 日函示，本計畫先就現況結案，及行政院於 92 年 9 月 29 日及 93 年 3 月 30 日核定本計畫未建路段改列於新竹縣政府及桃園縣政府生活圈道路計畫執行，公路總局爰於 94 年 2 月 21 日函致行政院環境保護署申請結案，該署於同年 9 月 15 日函復，如擬繼續辦理，仍需依環評法相關規定，提送報告書送審，如開發行為規模達法令標準者，應實施環境影響評估。公路總局後於 94 年 10 月 21 日與中華顧問工程司辦理驗收結算。

- (五)由上可知，本計畫經先期踏勘與可行性評估後，公路總局依序辦理路線測量與設計、隧道工程地質鑽探與設計及環境影響調查作業等委辦案，其中路線測量與設計為後續鑽探或影響調查之基礎，依契約規定應於 82 年 9 月 22 日前完成，卻因廠商專業能力不足等問題，遲至 87 年 1 月 3 日，公路總局始備

查全線測量成果，進度延宕 4 年餘，復於定線後，指示重新測設，迨 91 年 3 月 30 日本計畫路線定案，執行進度嚴重落後，阻滯後續工作，公路總局未確實控管計畫執行，對於廠商履約能力不足，未即時有效處理，且路線選線反覆未決，為有怠失；又路線選線測量期間，公路總局辦理隧道工程地質鑽探與設計及環境影響調查作業委辦案，因路線仍需調整，導致廠商前期作業無用，徒作虛功，造成作業遲延。加之，該局自地質鑽探委辦案簽約後，延遲申請林班地使用逾半年，延宕鑽探作業工進，另省環保處決議限期提送環境影響報告書後，近 1 年方與顧問公司簽約，其間預算書編制及採購作業冗長，更逾指定期限後 1 年，始具函申請延後函報，再歷經半年餘調查作業，迄提出報告書送審，提報作業緩慢，凡此均見公路總局行政效率明顯低落，執行不力，允應檢討改進。