

調 查 意 見

新竹市政府為因應北二高茄苳交流道開通之整體運輸需求，並配合辦理完成之茄苳景觀大道，該府前於民國（下同）100年11月18日函內政部營建署（下稱營建署）檢送「新竹市茄苳接西濱聯絡道路新闢工程」（下稱R1道路工程）計畫書暨可行性評估報告，本工程連接西濱快速公路至茄苳景觀大道，進而連接茄苳交流道，建立該市更完整之環狀道路系統，概估工程費新臺幣（下同）18億5,000萬元、用地徵收費3億5,000萬元，合計約22億元，原預計103年11月開工，106年8月完工。嗣經營建署於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」，審議通過本工程計畫，該署嗣於101年9月12日委託台灣世曦工程顧問股份有限公司辦理「R1道路工程委託規劃設計服務作業」，該府則負責辦理用地徵收等事宜，按生活圈道路系統建設計畫經費分擔比率，營建署73%、新竹市政府27%。詎料，新竹市政府嗣後以「財政負擔暴增、用地無法取得、環評結論遭撤銷」為由，於104年1月13日市務會議決議暫緩推動R1道路工程。

據審計部函報，營建署及新竹市政府辦理R1道路工程，核有未盡職責及效能過低情事。案經本院向有關機關調卷，106年1月13日赴現場履勘，同年2月15日詢問內政部林慈玲次長、營建署吳宏碩副署長、行政院環境保護署（下稱環保署）詹順貴副署長、新竹市沈慧虹副市長及相關人員，業經調查竣事。茲將調查意見列述如后：

- 一、新竹市政府於R1道路工程可行性評估辦理過程，未納入目標年交通量預測、環境影響說明、用地取得作業及進度等重要事項，核與「生活圈道路交通系統建

設計畫(市區道路)補助執行要點」規定不符；又營建署於可行性評估審查過程，對於上開缺失亦未適時指正要求改進，即率爾核定興建計畫。詎計畫執行中，該府以「財政負擔暴增、用地無法取得、環評結論遭撤銷」為由，於104年1月市務會議決議暫緩推動，肇致該署辦理委託技術服務及該府辦理環境影響評估審查等所投入經費4,322萬餘元，無法發揮應有投資效益，均有違失：

- (一)依行政院98年11月25日院授主忠一字第0980006995號函核定「生活圈道路交通系統建設計畫(市區道路)補助執行要點」參、申請及審議程序規定略以：「本小組由營建署署長擔任召集人暨審議會議主席，委員7-9人……各縣市政府應於主辦業務機關通知期限前，提報未來3年內可執行完成之工程案件進行上網提報作業，各項提報計畫均必須檢附『可行性評估報告』，報告之撰寫內容及資料，均應依據本署所附可行性評估報告之格式規定，同時函送可行性評估報告，以利工程處初審……各縣市政府之提報計畫數量，應儘量合理精簡，並應優先考量自身配合款籌措情形，並篩選可行性較高之工程提案，以維持審議品質……由管轄提報計畫所在之各區工程處，就各縣市所提報計畫之資料，進行初步的審查作業……初審通過之工程案件，方得提報本小組委員會議，由各縣市政府針對提報計畫進行簡報，而由主辦單位進行審查作業；針對提報計畫中有疑慮或認為需修正的部分，進行質詢或敦請各縣市政府修正……」該要點並檢附「生活圈道路交通系統建設計畫可行性評估報告範例」，其內容應包括：週邊道路系統說明與現況服務水準分析、目標年交通量預測、建設目標與效益說明、

用地作業取得及進度說明、環境影響說明等事項。

(二)惟查，新竹市政府於 R1 道路工程可行性評估辦理過程，並未確依前揭規定辦理，該府於 100 年 11 月 18 日函營建署所檢送可行性評估報告內容，並未納入「目標年交通量預測」、「環境影響說明」、「用地取得作業及進度」等重要事項。針對「本工程可行性評估報告內容，對於道路現況服務水準之說明未有相關分析數據，且目標年交通量預測、用地取得作業及進度說明、環境影響說明等項目均付諸闕如之緣由？」部分，據新竹市政府答詢說明略以：「1. 因本案於 82 年間由台灣省政府住宅及都市發展局納入『新竹生活圈道路系統建設計畫』，於 87 年間經新竹市政府委託財團法人中央營建技術顧問研究社納入『新竹生活圈山區外環道路工程』之支線，並經營建署於 92 年間納入『新竹生活圈道路系統建設計畫（第一次修正）』內，且皆列為主要優先開闢道路。2. 且本案係屬『新竹生活圈道路系統建設計畫-山區外環道路(茄苳景觀大道)』之支線，可作為北二高茄苳交流道往本市香山東南地區連接至中華路、西濱快速公路之聯絡道路，形成完整之路網，並因經過本市重要觀光景點『十九公頃青青草原』及配合籌設規劃之『64 公頃全市型休閒運動園區』，完成後不但可改善前述地區之間道路服務水準，更可帶動本市觀光發展及促進全市休閒運動體育園區之開發。3. 因本案工程列為主要優先開闢道路，為及早改善區域交通，促進產業發展，且本府評估自身財源尚可負擔之情形下，遂向營建署提案爭取補助經費辦理，並無於可行性評估報告內納入交通效益評估、環境影響說明、用地取得作業及進度等之詳細說明。」

(三)另查，營建署於 R1 道路工程可行性評估報告之審查過程，對於上開缺失亦未適時指正要求改進，即率爾於 100 年 12 月 6 日核定興建計畫，並於 101 年 9 月 12 日委託台灣世曦工程顧問股份有限公司辦理規劃設計作業。針對「本工程可行性評估審查過程，為何未發現上開缺漏情事並予適時指正？」部分，據內政部答詢說明略以：「依本生活圈計畫原核定機制係由營建署先行審核是否符合提案之必要條件，通過初審案件再提交委員會進行評選作業。經檢討後營建署未來除設定門檻分數外，在初審階段當更加詳實審查，如有未盡完整者，將先通知提案機關修正補件並由委員當場提問審議，如確有執行疑慮則退請各縣市政府重新修正後再提後續審議作業，未來當可減少相關類似案件之發生。」另針對「本案可行性評估報告如何作成？營建署於初審作業有無發現問題？」部分，本院詢據新竹市政府工務處曾嘉文副處長說明略以：「係由府內同仁自行辦理。」新竹市沈慧虹副市長說明略以：「補助執行要點有好幾個版本。」營建署蔡亦強副組長說明略以：「提案評分機制，地方政府如果提案計畫書內容較完整，於初審比較有機會獲得補助。」營建署吳宏碩副署長說明略以：「地方申請補助態樣非常多，R1 道路有部分非都市土地，故有用地取得問題，未來將補助地方辦理可行性評估，補助辦法會精進修正，土地徵收效益及必要性也是要做評估，未來達到補助門檻分數，才會同意補助其建設。」由上顯見，新竹市政府係自行辦理 R1 道路工程之可行性評估作業，該府以「本案工程列為主要優先開闢道路，且評估自身財源尚可負擔」為由，並未確依前揭補助執行要點規定撰擬可行性評估報告，致

缺漏前揭重要事項；而營建署於嗣後初審作業及小組委員會審查過程，亦未就上開缺失適時指正，要求改進。詎料計畫執行中，該府以「財政負擔暴增（因本案土地徵收計畫書未獲內政部核定，103年度中央補助款依規定繳庫，104年起該府需自籌全部徵收費用，該府負擔金額由13.97億元增至18.42億元）、用地無法取得（部分土地所有權人及公民團體堅持反對本徵收案）、環評結論遭撤銷（民眾不服新竹市政府102年12月3日府授環綜字第10203896441號R1道路工程環境影響說明書審查結論之處分，提起訴願，環保署嗣於104年1月9日訴願決定撤銷原處分）」為由，R1道路工程後續推動恐困難重重、遙遙無期，該府嗣於104年1月13日市務會議決議暫緩推動，改以其他替代方案因應，包括：優先推動環狀路網-打通竹光路延伸灣潭地區道路、公道三與客雅大道明湖路以東道路、開闢市14線二期工程等。據統計R1道路工程從100年12月6日營建署核定興建計畫迄104年1月13日新竹市政府決議暫緩推動期間，該署辦理委託技術服務及該府辦理環境影響評估審查、水土保持計畫審查等所投入經費總計4,322萬8,168元。

(四)綜上，新竹市政府於R1道路工程可行性評估辦理過程，未納入目標年交通量預測、環境影響說明、用地取得作業及進度等重要事項，核與「生活圈道路交通系統建設計畫(市區道路)補助執行要點」規定不符；又營建署於可行性評估審查過程，對於上開缺失亦未適時指正要求改進，即率爾核定興建計畫。詎計畫執行中，該府以「財政負擔暴增、用地無法取得、環評結論遭撤銷」為由，於104年1月市務會議決議暫緩推動，肇致該署辦理委託技術服務

及該府辦理環境影響評估審查等所投入經費 4,322 萬餘元，無法發揮應有投資效益，均有違失。

二、新竹市政府於 R1 道路工程用地徵收辦理過程，輕忽部分土地所有權人自始即堅決反對興建立場，且於內政部土地徵收審議小組之專案小組審查會議期間，對於諸多疑點，無法具體回應，顯欠周妥：

- (一)營建署於 103 年 2 月 11 日核定 R1 道路工程之基本設計報告，新竹市政府爰於同年 3 月 31 日完成地上物查估造冊、同年 5 月 19 日、23 日召開用地取得協調會議。該府嗣於 103 年 7 月 29 日府地用字第 1030146843 號及同年 9 月 5 日府工土字第 1030166370 號函內政部檢送「R1 道路工程申請徵收該市師院段 316 地號等 111 筆土地，合計面積 15.100274 公頃，並一併徵收其土地改良物」一案，嗣經內政部土地徵收審議小組（下稱土徵小組）第 64 次會議決議：「另組成專案小組研擬處理意見後再議」。土徵小組於 103 年 10 月 20 日辦理實地勘查暨召開第 1 次專案小組會議，提出 8 項疑點（1. 開闢此道路之公益性及必要性；2. 本地區交通流量分析數據；3. 水土保持、環境破壞及行車安全疑慮；4. 路線更動之真正考量因素；5. 朝山都市計畫區與本案併予規劃考量之可行性；6. 經濟效益評估分析；7. 政大商學院調查數據未見詳細說明；8. 民眾質疑補償地價過低等），建請新竹市政府詳予補充說明後再送審。土徵小組另於 103 年 11 月 3 日召開第 2 次專案小組會議，提出 14 項疑點（1. 徵收計畫書稱行車節省時間 2.8 分鐘，然前次專案小組會議卻改稱節省時間 9.8 分鐘；2. 未見跨域加值之財務分析；3. 本案為何不與朝山都市計畫併同辦理；4. 本道路與省道台 1 線及縣道 122 線之關聯性；5.

本道路開闢後離峰、尖峰及平日、假日之預估交通流量；6. 本道路開闢後可否降低機車事故率；7. 以徵收方式開闢本道路是否為唯一方式；8. 被徵收土地所有權人之安置就業計畫；9. 本案是否符合必要性、衡量性及損害最少原則；10. 最大縱坡之安全規定；11. 是否就香山丘陵地區作整體規劃考量；12. 路線規劃選線疑慮；13. 新橋與內獅高架橋垂直銜接將不利橋梁之結構及行車安全；14. 本工程區域是否屬噪音及水污染管制區等），請新竹市政府詳予補充說明後再送審。嗣因該府於 104 年 1 月 13 日市務會議決議暫緩推動 R1 道路工程，該府爰於 104 年 1 月 29 日府地用字第 1040026952 號函內政部略以：「為本府辦理『R1 道路工程』，原申請徵收坐落本市師院段 316 地號內等 111 筆土地，合計面積 15.100274 公頃及其土地改良物乙案，經本府評估後暫緩推動，請准予照案撤回……本案前獲內政部營建署核定補助本工程開辦，惟自 104 年度起，本府須全額負擔用地費約 8.2 億元，另加上工程費負擔比率為 27%約 9.6 億元（以工程費 35.6 億元估算），合計負擔約 17.8 億元，因考量此龐大經費，勢必嚴重排擠本府其他公共建設及政策之推展進行，爰暫緩推動本案。」內政部嗣於 104 年 3 月 11 日土徵小組第 76 次會議決議「同意照案撤回」。

(二) 針對「本案用地取得困難，土地所有權人是否表示反對徵收？」部分，本院詢據新竹市政府工務處曾嘉文副處長說明略以：「100 年獲得營建署補助經費，土地所有權人陳○○表示同意，溫○○103 年 1 月 20 日即表示反對開闢徵收。本案曾辦理 2 次公聽會（103 年 1 月 21 日及 3 月 6 日），僅剩溫○○、陳○○地主仍表示反對，之後他們與廢除 R1 聯盟一

起反對本案徵收，徵收期程之後遙遙無期。本府曾去拜訪陳○○、溫○○，陳○○的要求本府已配合辦理，溫女士土地在非都市土地，一直表示反對本府徵收其土地，她的觀念始終反對徵收，之後廢除R1聯盟亦介入本案。」新竹市政府工務處陳炳煌處長說明略以：「本案辦理過程原充滿信心，徵收計畫書103年7月29日即送內政部土徵小組審查，不知為何地政司遲遲未予核定，營建署自104年起就不補助本案土地徵收款。溫○○女士土地只佔其中一小部分面積。原為18億元工程經費，細部設計後工程費用又暴增，且土地徵收費要全部負擔，另增加自籌3.65億元，故作政策調整。」營建署蔡亦強副組長說明略以：「本案補助款土地徵收部分之中央款是3.65億元。本案用地取得走不下去，這是很少見。103年土地款因當年度未執行，故無法保留，是依規定繳庫，已繳庫之經費，次年度即不再補助。」另針對「本工程土地徵收案未獲內政部土徵小組核定之原因？」部分，本院詢據新竹市沈慧虹副市長說明略以：「內政部土徵小組應該是審慎考量，故仍未核定本案，土地所有權人陳○○與溫○○恰在本案起訖兩點，故影響徵收作業。R1道路定位在遊憩、休閒目的，當時政府是期待興建，陳○○態度是反覆的，社會氛圍希望不要動盪，未拿到徵收核定，故無法啟動強制徵收，R1道路工程目前是暫緩，先辦理其他替代方案。」內政部林慈玲次長說明略以：「內政部土徵小組會議均邀集專家學者委員來審議，重大案件事先會請專案小組先予審查，本案於土徵小組會議時，同意民眾參與，提出很多爭點，有很多爭議，它的公益性、必要性有很多疑點，於是組成專案小組曾去現勘，民眾亦表示

反對意見，第 2 次專案小組會議之後，新竹市政府未再修正送審，並非全部案件送審均會獲准。土徵小組會議都是我主持的，由委員會來審議，民眾表示無必要性，農民反對迫遷，有無輔導就業、安置作業，最重要是政府能否具體回應，我們希望審議過程能夠慎重。市府表示本工程完工後，交通時間可以節省 2.8 分鐘，之後表示 9.8 分鐘，但市府未作詳細交代，故本部希望市府應該跟民眾好好講，公益性、必要性等均應很多的討論，即使有 2% 的意見，也希望能夠說服。本案內政部不是不核，是還沒有審完，本案仍有許多問題，市府並未提供說明，一直延遲。」內政部地政司張倩維科長說明略以：「大會（103 年 9 月 24 日土徵小組第 64 次會議）當天有很多民眾參與，並表示相關意見，故另組成專案小組會議，現勘時亦有許多民眾表示許多意見，故專案小組做成幾項建議意見，請新竹市政府再補充說明後，始能決定後續處理方式，本案並未審結，惟因市府始終未補充到部，嗣後於 104 年 1 月來函主動撤回本案。」以上凸顯，新竹市政府於 R1 道路工程土地徵收案辦理過程，輕忽部分土地所有權人自始即堅決反對開闢興建立場，且於專案小組審查會議時，對於諸多疑點，均無法具體回應，本工程之公益性及必要性，著實令人質疑。

(三) 綜上，新竹市政府於 R1 道路工程用地徵收辦理過程，輕忽部分土地所有權人自始即堅決反對興建立場，且於內政部土地徵收審議小組之專案小組審查會議期間，對於諸多疑點，無法具體回應，顯欠周妥。

三、新竹市政府 102 年 11 月 28 日環境影響評估審查委員會第 4 次會議審查 R1 道路工程環境影響說明書時，

會議中有多位委員提出多項質疑，並要求補正諸多事項，該府本應俟開發單位補充修正完畢後，再提會討論決議，詎該府於該次會議即率爾作成「有條件通過環境影響評估」審查結論，嗣因民眾不服上開審查結論所作處分，提起訴願，案經環保署 104 年 1 月 9 日訴願決定「原處分撤銷」，該府環境影響評估審查委員會於 R1 道路工程環境影響說明書之審查過程，顯有未當：

- (一)新竹市政府工務處（開發單位）於 102 年 9 月 12 日以府工土字第 1020350182 號函檢送「R1 道路工程環境影響說明書」，送請新竹市政府審查，案經新竹市政府環境影響評估審查委員會（下稱環評委員會）於 102 年 10 月 11 日、10 月 30 日分別召開現勘與第 1 次初審會議及第 2 次初審會議，102 年 11 月 28 日該府環評委員會第 4 次會議決議本開發案「有條件通過環境影響評估」，無須進行第 2 階段環境影響評估，該府並於 102 年 12 月 3 日以府授環綜字第 10203896441 號公告「R1 道路工程環境影響說明書」審查結論在案。
- (二)惟查，前揭 102 年 11 月 28 日環評委員會第 4 次會議紀錄顯示，該次會議中有多位委員提出多項質疑，並要求補正諸多事項，包括：公共運輸規劃不宜強調免費公車、離場土方品質檢測應納入監測計畫、請補充整個開發路段地下水位調查資料、整個邊坡路段是否順向坡、生態引道設置位置與物種出沒頻率關係、請補充說明本計畫道路開闢之必要性、計畫道路終點匯入景觀大道之交叉處理方式應補充圖說、開闢後促成香山丘陵地區的開發是否適當、請說明聯絡道路的功能與需求、本計畫對青青草原之影響、土方運送路線之影響及因應對策、施工挖

填方對於地貌與景觀之衝擊評估、排水工程設計標準所依據之降雨強度及洪峰流量、開發對生態影響的成本、建議要有專案計畫以保護陸生兩棲與爬蟲類、是否有隔音牆設置、宜再加強民意溝通、二氧化碳減量效益、施工中臨時防災計畫與相關影響評估、本道路開通後之實質效益、請多方考量開發效益等。該府本應俟開發單位就上開疑點提出補充說明，並補正相關缺漏事項，再提會討論決議，詎該府於該次會議即率爾作成「有條件通過環境影響評估」。嗣因民眾不服新竹市政府 102 年 12 月 3 日府授環綜字第 10203896441 號公告「R1 道路工程環境影響說明書」審查結論所為之處分，提起訴願，案經環保署於 104 年 1 月 9 日訴願決定「原處分撤銷」。

- (三) 針對「貴署 104 年 1 月 9 日對於民眾不服新竹市政府於 102 年 12 月 3 日以府授環綜字第 10203896441 號公告『新竹市茄苳接西濱連絡道路新闢工程環境影響說明書』審查結論之處分，作成『原處分撤銷』之理由？」部分，據環保署 106 年 2 月 15 日答詢說明略以：「依新竹市政府 102 年 11 月 28 日 102 年度第 4 次環境影響評估委員會會議紀錄顯示，會中仍有多位委員對系爭環境影響說明書提出質疑，並要求補正諸多事項，原處分機關本應俟開發單位補正完畢，再提會討論決議，詎其於該次會議即作成通過環境影響評估審查，對於環評委員提出的諸多質疑及要求補正之事項，僅決議『請開發單位依會中委員所提意見補正，納入環境影響說明書修正本，經各委員及相關機關確認後納入定稿，送本府核備』，而事後究竟開發單位有無依環評委員意見補正？補正資料有無經環評委員閱覽確認？是否同

意？是否經環評委員實質討論、審議？均屬不明。是本件審查結論之作成及公告是否適法，即非無疑，訴願人執此指摘，尚非全無理由，爰經本署訴願審議委員會審查訴願為有理由，依訴願法第 81 條第 1 項規定，於 104 年 1 月 9 日作成『原處分撤銷』之決定，由原處分機關另為適法之處理。」另針對「據新竹市政府表示：該府環評審查委員會之會議紀錄，均依循環保署之格式，然以該格式作成之審查結論，103 年起陸續有高等行政法院或最高行政法院之撤銷案例……」部分，據環保署答詢說明略以：「依據最高行政法院 102 年度第 120 號判決本署審查『中部科學工業園區第三期發展區（后里基地一七星農場部分）開發計畫環境影響說明書』案判決理由之一：『環評審查委員會係採合議制方式作成意思決定，以普通多數決原則通過決議，並無規定委員得個別以書面確認之方式代替，乃係以全體委員過半數以上出席共同審查所有提出之資料，經過意見交換後，而形成決策，如以委員個別為書面資料之形式審查，再個別表示意見，將使『意見交流、集思廣義、交互辨證』之合議制精神蕩然無存，有違環評法第 3 條規定要求主管機關應設環評審查委員會審查之規範目的。』故本署於 103 年 8 月 13 日辦理『103 年度地方環保機關環評業務檢討會』中，即依上開最高行政法院判決本署審查案件之案例，向各環評主管機關宣導說明，提醒所有有關委員會審查意見均須於會議中進行說明及確認，並於 103 年 12 月 19 日再次函知各環評主管機關。」復針對「環保署對於新竹市政府 102 年 11 月 28 日『R1 道路工程環境影響說明書』環評審查結論，作成原處分撤銷，是否受到最高行政法院 102 年度

第 120 號判決所影響？」部分，本院詢據新竹市環境保護局江盛任局長說明略以：「以前做法為有條件通過環評審查，由委員各別確認，未再送大會審查。」環保署黃鳳嬌專員說明略以：「本案程序還在審理中，應該要繼續審議，並非只受 102 年判決所影響，而作成原處分撤銷。」環保署詹順貴副署長說明略以：「98 年即有類似判例。」新竹市政府沈慧虹副市長說明略以：「環評撤銷只是本案暫緩的其中一項原因，經費暴增是主要原因，並非單一原因而作成暫緩推動之決定。關鍵少數有時亦影響計畫之推動，新竹市民對於塞車容忍度係比較低的。」由上顯見，新竹市政府 102 年 11 月 28 日環評委員會第 4 次會議，輕忽多位委員對於系爭環境影響說明書所提出諸多質疑暨要求補正諸多事項，該次會議於相關疑點均未獲釐清，且待補正事項亦未獲修正情況下，相關審議程序尚未完成，即率爾作成「有條件通過環境影響評估」審查結論，嗣經民眾不服原處分，於 103 年 11 月 19 日向環保署提起訴願，環保署旋即於 104 年 1 月 9 日撤銷原處分。

(四) 綜上，新竹市政府 102 年 11 月 28 日環評委員會第 4 次會議審查 R1 道路工程環境影響說明書時，會議中有多位委員提出多項質疑，並要求補正諸多事項，該府本應俟開發單位補充修正完畢後，再提會討論決議，詎該府於該次會議即率爾作成「有條件通過環境影響評估」審查結論，嗣因民眾不服上開審查結論所作處分，提起訴願，案經環保署 104 年 1 月 9 日訴願決定「原處分撤銷」，該府環評委員會於 R1 道路工程環境影響說明書之審查過程，顯有未當。

調查委員：李月德、包宗和、陳慶財

中 華 民 國 106 年 4 月 21 日