

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報，稽察交通部公路總局暨所屬西部濱海公路南區臨時工程處辦理「西濱快速公路雲一交流道至海豐橋工程」執行情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

臺灣省政府為紓解中山高速公路之交通壅塞，於民國(下同)80年12月5日報經行政院核定「西部濱海公路提升為快速公路計畫」，交由該府交通處公路局(88年7月1日改制為交通部公路總局，下稱公路總局)執行，該計畫項下「雲一交流道至海豐橋」路段經公路總局所屬西部濱海公路南區臨時工程處(下稱西濱南工處)於87年4月19日委託中興工程顧問公司辦理工程規劃設計，並於88年12月8日完成設計審查，概估工程經費新台幣(下同)28.47億元，西濱南工處原擬採路堤方式興建，該工程於規劃設計期間，地方民眾即表達「路堤」係屬封閉式設計，將嚴重阻隔麥寮地區發展及兩側土地之利用，建議改採「高架橋」型式設計及增設側車道。嗣後先行施作之側車道甫完工即遭地方民眾抗爭封路，後續並爭議不斷，迨102年10月21日全線(含主線高架及側車道)始完工通車。本案係審計部函報，稽察公路總局暨所屬西濱南工處辦理「西濱快速公路雲一交流道至海豐橋工程」執行情形，發現涉有未盡職責及效能過低之情事，經本院於103年4月22日至西濱南工處聽取公路總局及該處主管人員簡報，並赴「西濱快速公路雲一交流道至海豐橋工程」現場履勘，嗣公路總局以103年5月1日路新施字第1030020438號函復補充說明到院，業經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、公路總局暨所屬西濱南工處辦理「西濱快速公路雲一交

流道至海豐橋工程」過程，原計畫期程至 91 年底，先行施作之側車道工程 96 年 6 月完成驗收後，即遭當地民眾抗爭封路，閒置期間長達 6 年餘，嗣後追加經費 2,026 萬餘元，以修復受損路面及相關交通設施，全案迄 102 年 10 月完工通車，較原計畫期程延宕約 11 年，其於執行「效率」及「效用」上，核有怠失：

(一)目前國際認可並通用的善治 (good governance) 衡量標準，有八個主要面向，包括：效率與效用 (efficiency & effectiveness)、人格完整(integrity)、透明度 (transparency)、參與 (participation)、究責 (accountability)、法治(rule of law)、認同(identity)、公平(fairness)。其中「效率」與「效用」部分，善治意味著決策過程和機構在資源之運用上，有最佳之「效率」，並能滿足社會大眾之需求；至於「效用」則強調著在自然資源與環境保護方面，兼顧永續使用之原則。公路總局為「西部濱海公路提升為快速公路計畫」之主辦機關，且為西濱南工處上級督導單位，對該計畫項下工程執行，負有督導及協助解決問題職責，理應運用上開善治標準，期本案工程能如期、如質完工。

(二)據行政院 87 年 7 月 15 日核定「西部濱海公路提升為快速公路計畫」第 2 次修正計畫內容，施厝寮至海豐橋段（包括施厝寮至雲一交流道及雲一交流道至海豐橋 2 路段），計畫期程至 91 年底，預期該路段工程完工後，短期可滿足雲林離島工業區因建設前期及日後營運階段所衍生之交通運輸需求，中期配合西濱快速公路已完工路段辦理階段性通車，改善過境車流，長期為全線貫通後，銜接 12 條東西向快速公路及國道 1 號、3 號構成臺灣西部走廊快速公路交通網。

(三)惟查，本路段主線工程迭遭地方民眾強烈要求改為高架橋型式設計，然而西濱南工處卻於未覈實評估先行施作側車道之行車效益及衍生之交通安全問題，復未與當地民眾達成先施作側車道通車及緩辦主線高架之共識情況下，即報請公路總局列入「西部濱海公路提升為快速公路計畫」修正案，顯已違背前述「善治」標準中之「參與」原則；嗣經行政院於90年9月14日核定同意緩辦雲一交流道至海豐橋路段主線高架工程，及增辦(先行施作)該路段側車道工程。肇致耗費15億餘元興建之側車道(WH56-1標及WH56-2標)分別於95年7月4日及96年6月7日完成驗收後，即遭雲林縣麥寮鄉民代表會與各村辦公處於96年10月2日發動抗議，於該路段各路口懸掛白布條，強調該路段鄉道、農路交叉口高達33處，側車道通車後勢必險象環生，強烈表達地方民眾要的是高架橋，誓言抵制側車道通車，並經民眾日報、自由時報、聯合報、臺灣時報等媒體大幅報導，嚴重斲傷政府形象。嗣經立法院交通委員會於96年10月24日審議97年度中央政府總預算案第9組第3次會議時，通過前立法委員林樹山所提附帶決議略以：「在雲一交流道至海豐橋未改善為路堤涵洞或高架道路之交會方式前，暫不予通車。」該路段側車道於96年6月完成驗收後，迄至102年10月全線通車，已封閉長達6年餘，期間側車道路面已龜裂且部分交通設施陸續損壞，經西濱南工處檢討後，於施工中之主線高架工程辦理變更設計，追加經費2,026萬餘元，重新鋪築側車道路面及修復損壞之交通設施，顯已違背前述「善治」標準中之「效用」原則。

(四)次查，立法院交通委員會前於93年6月9日考察雲

林地區交通建設會議，決議略以：「西濱快速道路麥寮鄉崙後村側車道加建高架道路案，本案原則先行辦理工程設計，請公路總局儘速彙集需求資料循序陳報行政院同意，目前尚未發包施工之側車道（WH56-2 標），若地方仍有反對意見，請暫緩辦理。」惟查西濱南工處後續並未積極規劃辦理主線高架工程之先期作業，該處遲至 95 年 11 月 13 日始委託中興工程顧問公司辦理主線高架可行性評估工作，並於 96 年 9 月底完成期末報告修正版。雲一交流道至海豐橋主線高架工程（WH56-A 標及 WH56-B 標）迄至 98 年 2 月 10 日始報經行政院核定納入「西濱快速公路後續建設計畫」項下辦理，總計花費 53 億餘元，該路段全線（含側車道及主線高架部分）迄至 102 年 10 月 21 日始正式開放通車，較原計畫期程延宕約 11 年。公路總局於 103 年 5 月 1 日復函，承認該局於本工程執行過程，其於「效率」及「效用」上確有待加強。

（五）綜上，公路總局暨所屬西濱南工處辦理「西濱快速公路雲一交流道至海豐橋工程」過程，原計畫期程至 91 年底，然為因應民眾抗爭，先行施作之兩側平面車道工程，詎 96 年 6 月完成驗收後，仍遭當地民眾抗爭封路，閒置期間長達 6 年餘，嗣後尚需追加 2,026 萬餘元修復受損路面及相關交通設施，迨 102 年 10 月全線始完工通車，較原計畫期程延宕近 11 年，其於執行「效率」及「效用」上，核有怠失。

二、公路總局興建「西濱快速公路雲一交流道至海豐橋工程」時，未積極舉辦公聽會或說明會與當地民眾多加溝通，無法即時化解民怨，導致原本採路堤方式興建之規劃，因民眾抗爭，最後變更為先建側車道再以高架方式興建主線。公路總局爾後進行重大公共建設時，應提高當

地民眾之參與度，俾利減少地方之抗爭。爰就本案民眾參與度不足部分，公路總局應予檢討改進。

(一)參與(participation)是「善治」的面向之一，包括直接參與，以及透過合法中介機制（如民意代表）之參與。據公路總局說明，其原隸屬臺灣省政府，該局在 80 年代辦理各項工程時，規劃設計階段雖會邀請地方政府等相關機關參與討論並提供意見，但未訂有民眾參與機制，因民眾參與度不足，致公路建設計畫與民眾期待有所落差。針對本工程興建過程，民眾抗爭經過及後續辦理情形，公路總局說明如下：

- 1、88 年 5 月 18 日第 65 次快速公路建設計畫審議協調小組會議結論，略以：本工程採路堤封閉式設計即已考量地區性排水及設置穿越箱涵以避免阻隔快速道路兩側土地之發展，…，若按民眾所提於改採全線高架橋並增設側車道，增加經費過鉅，無法於 91 年底完工。仍請公路總局再與地方溝通協調說明，並按原規劃之路堤設計案繼續執行。按前開結論原規劃之路堤設計案繼續執行，於 88 年 12 月 8 日完成設計工作。
- 2、後迫於民眾抗爭阻擾計畫興建，經公路總局評估建議先行施作側車道銜接西濱快速公路前後路段，以維持快速公路路網完整性，並獲行政院於 90 年 9 月 14 日核定修正計畫。原路堤設計未施作部分之設計成果廢棄，獲交通部於 91 年 11 月核示，同意結案及重新辦理 WH56-2 標側車道工程細部設計發包。
- 3、96 年側車道工程（WH56-1 標及 WH56-2 標）完成後，公路總局即邀集地方政府、交通及警察單位，完成通車前勘驗作業，並向地方政府及民眾

說明及溝通協調通車事宜。惟因地方民意強烈反對側車道開放通車，96年1月18日由雲林縣縣長蘇治芬親自主持側車道開放通車說明會時，決議該路段暫緩通車。

4、本路段主線採高架橋方式，已於102年5月2日完工，並於102年10月21日全線通車，正式通車至今，公路總局並未接獲民眾對於通車及使用情形有所質疑，或表達反對意見。

(二)針對前述民眾無法充分參與之情形，公路總局自94年起已修正作業流程，要求計畫可行性及規劃作業階段，即應覈實評估在地住民意見，規劃、設計、用地徵收階段，亦應於當地辦理公聽會及說明會，聽取民眾意見並回饋於工程設計作業，以提升公路工程作業透明度，避免類似情形再次發生。

(三)綜上，公路總局興建「西濱快速公路雲一交流道至海豐橋工程」時，未積極舉辦公聽會或說明會，與當地民眾多加溝通，無法即時化解民怨，導致原本採路堤方式興建之規劃，因民眾抗爭，最後變更為先建側車道再以高架方式興建主線。公路總局爾後進行重大公共建設時，應提高當地民眾之參與度，俾利減少地方之抗爭。爰就本案民眾參與度不足部分，公路總局應予檢討改進。

三、公路總局興建「西濱快速公路雲一交流道至海豐橋工程」時，未積極提供充分正確之資訊供當地民眾判斷，致民眾不斷抗爭與質疑政府之重大工程建設。公路總局爾後進行重大公共建設時，應透過各種有效途徑提供當地民眾充分正確之資訊，以去除其疑慮，俾利減少地方之抗爭。爰就本案透明度不足部分，公路總局應予檢討改進。

(一)透明度(transparency)亦為「善治」的面向之一，係

指決策及執行過程遵循既定之規則及法規，訊息自由地公開，而且可以讓受決策及執行而影響之人，直接接觸到充分訊息；並以可瞭解之形式，經由適當之媒體管道，提供給社會大眾。據公路總局說明，80年代政府推動工程時，尚無成熟之對民眾公開制度，因此公路總局及西濱南工處在推動本工程時，係以地方政府及民意代表為溝通協調對象，導致對一般民眾之透明度稍有不足情形。

- (二) 針對審計部查核意見「公路總局未善盡督導職責，並積極協助西濱南工處解決雲一交流道至海豐橋工程民眾抗爭問題，亦未評估先行辦理側車道工程之效益，及是否符合地方民意訴求，復未儘速規劃辦理該路段主線高架工程，致側車道完工後遭民眾抗爭封路」，據公路總局說明，為解決民眾抗爭問題，該局副局長、總工程司、處長等各級主官曾親赴地方政府溝通協調，並於該局歷次會報列管完工通車事宜。由上亦可證實公路總局提供訊息溝通之對象為地方政府，非以當地民眾為主，致無法有效紓解民怨。
- (三) 公路總局目前督導各工程單位須落實行政透明、資訊公開之各項作為，定期公開工程進度及施工現況、品質稽查缺失及改善作為等資訊內容，供外界瞭解公路總局三級品管之監督管控作為，以及施工廠商及監造單位之施工進度等各階段工進狀況，掌控計畫全貌，防範弊端發生；另該局運用網路遠端監控即時影像及施工照片，使關心公共事務之鄉民、社會人士或廉政志工能隨時上網查看廠商施工狀況，協助機關發揮監督效應，藉由全民督工機制，發揮外部監督力量，即早反映相關缺失，促進作業公開透明，提升施工品質。以上作為如能落實執行，

對透明度之提升自有相當裨益。

- (四)綜上，公路總局興建「西濱快速公路雲一交流道至海豐橋工程」時，未積極提供充分正確之資訊供當地民眾判斷，致民眾不斷抗爭與質疑政府之重大工程建設。公路總局爾後進行重大公共建設時，應透過各種有效途徑提供當地民眾充分正確之資訊，以去除其疑慮，俾利減少地方之抗爭。爰就本案透明度不足部分，公路總局應予檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正交通部公路總局。
- 二、調查意見二、三，函請交通部公路總局切實檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復審計部。
- 四、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：周陽山