

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部鐵路改建工程局。

貳、案由：交通部鐵路改建工程局辦理「員林市區鐵路高架化工程規劃技術服務案」綜合規劃報告未臻周延，審查作業流於形式；且未與彰化縣政府充分溝通協調，即率爾委外辦理「員林車站專用區細部計畫擬定技術服務」案，徒耗公帑 53 萬餘元；另未善用行政院「推動公共建設方案」建立之協調處理困難問題機制，或依所訂溝通平台儘速整合解決都市計畫變更相關爭議，肇致都市計畫變更案延宕 4 年餘始完成；又未恪遵「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定，將基本設計書圖及總工程建造經費送請行政院公共工程委員會審議，即逕行辦理工程發包，發包金額復超過原核定計畫總經費，預算控管失當；復未覈實檢討經費需求及計畫自償性，肇致修正計畫案迭遭行政院退回，修正計畫期程歷時長達 2 年 6 個月，均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

交通部鐵路改建工程局(下稱鐵工局)為改善員林火車站附近地區因縱貫鐵路阻隔，造成沿線兩側區域發展阻礙等問題，規劃辦理「員林市區鐵路高架化計畫」，經行政院於民國(下同)95 年 2 月 13 日核定總經費新台幣(下同)40.72 億元，計畫期程自 95 年 2 月至 101 年 2 月高架通車、102 年 2 月整體完工。嗣因本計畫都市計畫作業期程延宕，及完成細部設計後工程經費大幅增加等因素，鐵工局自

99年4月起層轉交通部提報修正計畫，迄至101年10月24日始獲行政院核定，計畫總經費修正為58.86億元，計畫期程展延至103年12月高架通車、105年1月整體完工。本案係審計部函報：稽察鐵工局辦理「員林市區鐵路高架化計畫」執行情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事。案經向有關機關調閱相關卷證，並約詢交通部常務次長范○○、鐵工局局長周○○、彰化縣副縣長林○○等相關人員，業經調查竣事，鐵工局確有下列失當之處，茲將事實與理由臚列如后：

- 一、交通部鐵路改建工程局辦理「員林市區鐵路高架化工程規劃技術服務案」綜合規劃報告未臻周延，審查作業流於形式，迨至辦理細部設計始檢討發現所需工程經費及辦理期程大幅增加，嗣後續報院核定修正計畫經費增加45%，整體完工必須延後3年，顯有疏失：
 - (一)依據「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」第11條第1項規定：「中長程個案計畫之擬訂，應參酌本機關資源能力，事前蒐集充分資料，進行內外環境分析及預測，設定具體目標，進行計畫分析，評估財源籌措方式及民間參與之可行性，訂定實施策略、方法及分期（年）實施計畫。」。
 - (二)查鐵工局於93年11月12日辦理「員林市區鐵路高架化工程規劃技術服務」招標作業，由聯合大地工程顧問公司以1,226萬6,117元得標，嗣該公司於94年4月提出綜合規劃報告初稿，並由鐵工局於94年4月20日召開審查會議後，該局於94年5月26日檢送本計畫綜合規劃、可行性研究、選擇與替代方案之成本效益分析等報告陳報交通部。交通部爰於94年6月23日、10月14日二度召開本計畫可行性研究、選擇與替代方案之成本效益分析及綜合規劃報告之審查會議，並經該公司修正後，於94年10月間完成綜合規劃等

報告，嗣經鐵工局陳報交通部核轉行政院於 95 年 2 月 13 日核定計畫總經費為 40.72 億元，計畫期程自 95 年 2 月至 102 年 2 月。

(三)惟查，本計畫於 99 年 1 月完成永久軌工程細部設計後，經檢討發現所需工程經費及辦理期程均較原核定內容增加，鐵工局爰提報修正計畫，迄 101 年 10 月 24 日獲行政院核定總經費調增為 58.86 億元，較原核定經費增加 18.14 億元，計畫期程展延至 103 年 12 月高架通車、105 年 1 月整體計畫完工。揆其修正計畫增加經費項目，除因物價基準調整、員林車站配合都市計畫整體設計之檢討等屬不可抗力因素外，其餘則係可歸責鐵工局綜合規劃作業未臻周延所致，茲分述如下：

- 1、有關「關聯工程需求檢討(原規劃未考量路權範圍外莒光橋拆除工程相關費用，致經費增加 0.63 億元；配合莒光橋拆除工程須於 30M 外環道增設臨時平交道工程，致經費增加 0.3 億元)」部分，查鐵工局於本案規劃階段未先行就莒光陸橋拆除費用，及拆除後交通容量等問題，與相關單位(含交通部公路總局)及當地居民確實溝通協調並取得共識，逕以交通部公路總局權責為由而未編列相關拆除費用，俟交通部於 100 年 10 月 21 日召開「員林地區台一線省道跨越鐵路之莒光陸橋拆除經費及權責事宜會議」結論，以本案莒光陸橋係鐵工局辦理員林計畫施作鐵路高架化工程需要拆除，該項拆除增加經費仍宜納入員林市區鐵路高架化計畫之修正計畫中辦理等，顯示鐵工局辦理綜合規劃作業確有未盡周延情事。
- 2、有關「臨時軌先期工程改善與調整(……4. 配合保留員林穀倉歷史古蹟調整修正軌道線型，增加材料設

備)，致經費增加 1.87 億元」部分，查彰化縣政府於 94 年 8 月核定保留員林穀倉為歷史建物，鐵工局於 94 年 10 月 25 日完成綜合規劃，並陳報交通部核轉行政院，經行政院於 95 年 2 月核定，期間鐵工局本應將穀倉位置納入線型考量，惟未確實辦理，嗣後再以配合交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）員林大排施作之鐵路抬高及避開穀倉等理由，修正臨時軌軌道線型，增加軌道長度與擋土設施，核有規劃設計考量不周情事。

- 3、有關「引道段結構型式檢討(為減輕引道段結構發生土壤液化震害風險，引道段設計採重量較輕之箱型結構取代原規劃之 U 型結構含土石方回填)，致經費增加 0.66 億元」部分，查行政院 101 年 10 月 24 日核定修正計畫第 2.2.5 節「引道段工程檢討」略以，主要係為減少引道段與橋梁段之差異沉陷，降低軌道損壞與搶修之風險，及考量本地區屬中度至嚴重液化區，細部設計改為箱型結構斷面取代原規劃 U 型結構斷面，另原綜合規劃未編列雜項工程費用，經依現場狀況增列引道工程費用之 10% 等。鐵工局於約詢後補充說明所稱，為配合政府節能減碳政策等情，核與上開修正計畫原委不符。另查員林地區於 88 年 921 大地震後已出現土壤液化情形，本計畫未於規劃階段充分考量地質狀況及臺鐵局營運需求，俟細部設計時再據以辦理變更設計，其綜合規劃作業仍核欠周延。
- 4、有關「配合政府節能減碳及綠建築政策(為符綠色軌道工程指標增加省力化無道碴軌道數量)，致經費增加 0.43 億元」部分，據鐵工局約詢後補充說明，因原綜合規劃無道碴軌道數量約

7,536m，引道段改為箱型結構斷面後，其頂面改鋪設無道碴軌道，並設計鋪設防振型軌枕以降低列車之振動及音波傳遞，爰無道碴軌道數量修正為 8,650m，增加約 1,114m，經費增加 0.43 億元等情，顯示本項經費增加，主要係針對引道段工程變更設計所需。惟據行政院 101 年 10 月 24 日核定修正計畫第 2.2.5 節「引道段工程檢討」略以，基於本地區屬中度至嚴重液化區，為減輕引道段結構重量，採箱型結構斷面，及第 2.2.7 節「軌道工程檢討」略以，箱型混凝土斷面之剛性結構體適合鋪設版式軌道等情，顯示鐵工局主要係因綜合規劃階段未覈實考量引道段屬中度至嚴重液化區，俟細部設計時始改採重量較輕之箱型結構取代原規劃之 U 型結構，並配合改採版式軌道，致增加工程經費，綜合規劃作業核欠周延。

- 5、有關「法令及設計規範修訂(依交通部 95 年 12 月重新修訂之「鐵路橋梁耐震設計規範」；依交通部 93 年『鐵路橋梁設計規範』須考慮群樁效應折減，因現地地質條件不良及施工空間受限致基樁需求較原規劃增加)，致經費增加 3.12 億元」部分，據鐵工局約詢後補充說明，原規劃採行當時之相關規範設計，係採 93 年版「鐵路橋梁設計規範」及 89 年版「鐵路橋梁耐震設計規範」等，惟查本計畫綜合規劃報告第 9.2.5 節「設計考量事項」，其中設計依據規範為 84 年 1 月「公路橋梁耐震設計規範」，再據本案經行政院核定之修正計畫報告書附錄，登載交通部各單位於 99 年 5 月 21 日審查意見答覆情形一覽表中，有關鐵工局答覆交通部會計處審查意見略以：「原綜合規劃耐震設計確實依據 84 年 1 月『公路橋梁耐震

設計規範』，顯見綜合規劃作業未依行為時規範辦理規劃，核欠周延。

(四)據上，鐵工局辦理「員林市區鐵路高架化工程規劃技術服務案」綜合規劃報告未臻周延，審查作業流於形式，迨至辦理細部設計始檢討發現規劃階段未先行就莒光陸橋拆除費用與公路總局溝通協調、穀倉位置未納入線型考量、未充分考量地質狀況及臺鐵局營運需求、未覈實考量引道段屬中度至嚴重液化區、未依行為時橋梁設計規範辦理規劃等疏漏情事，肇致工程經費大幅增加 45%，整體完工必須延後 3 年，顯有疏失。

二、交通部鐵路改建工程局事先未與彰化縣政府充分溝通協調，即率爾委外辦理「員林車站專用區細部計畫擬定技術服務」案，嗣因彰化縣政府另委外辦理之「員林火車站區周邊都市更新計畫第二階段都市計畫變更」案，都更範圍已包括員林車站特定區，爰終止上開技術服務案，徒耗公帑 53 萬餘元；復未善用行政院「推動公共建設方案」建立之協調處理困難問題機制，或依所訂溝通平台儘速整合解決都市計畫變更相關爭議，肇致都市計畫變更案延宕 4 年餘始完成，顯有未當：

(一)行政院經濟建設委員會(下稱經建會)針對交通部(鐵工局)陳報「員林市區鐵路高架化計畫」規劃報告一案，於 95 年 1 月 2 日以總字第 0950000014 號函檢附審議結論予鐵工局、彰化縣政府略以：「本計畫員林車站高架計畫部分應併同員林車站都市更新計畫作整體規劃及開發，請彰化縣政府於 95 年 6 月底前完成前述規劃之整合及作業，並於 95 年 12 月底前完成都市計畫變更，俾加速都市更新之推動。」；另本計畫自 96 年度起納入行政院年度推動公共建設方案列管，據行

政院訂頒 96 年度「推動公共建設方案」第參、二、(二)、2 節規定：行政院成立公共建設督導小組，該督導小組每月召開會議一次，督導本方案之執行，針對各部會署執行遭遇之困難問題，全力協調解決。同方案第參、三、(一) 節規定：內政部成立用地及土方專案小組…，分別負責協調解決相關困難問題，並將處理結果提報行政院公共建設督導小組委員會議。同方案第參、五、(三)、2 節規定：各部會署院公共建設推動會報協調處理後，如仍未能解決，其屬用地、土方、砂石、管線、環保、補助地方執行計畫及民眾抗爭問題，提請各相關專案小組協助解決；其他個別困難問題則提請行政院公共建設督導小組協助處理。

(二) 惟查，鐵工局迨至 95 年 8 月 9 日始召開「員林車站專用區細部計畫擬定之作業方式及期程研討會」，經依臺鐵局建議，由鐵工局辦理「員林車站專用區」細部計畫擬訂作業，鐵工局並於 96 年 1 月 2 日委託藍明毅建築師事務所辦理「員林車站專用區細部計畫擬定技術服務」案。復查彰化縣政府並未依照前述經建會審議結論，如期於 95 年 12 月底完成都市計畫變更，而鐵工局亦未協調該府有效整合與處理都市計畫變更相關事宜，遲至 96 年 6 月 20 日彰化縣政府召開「員林火車站區都市更新計畫（第二階段都市計畫變更案）」第一次工作會議時，該府建議員林車站專用區與周邊都市更新地區之都市計畫變更案整合為一，鐵工局始以彰化縣政府業於 96 年 6 月 22 日另委外辦理「員林火車站區周邊都市更新計畫第二階段都市計畫變更」案，範圍已包括員林車站特定區，前述技術服務案已無須再執行，鐵工局並於 96 年 11 月 29 日簽辦結案，97 年 5 月 9 日終止契約，結算金額 53 萬 2,350 元。

(三)另查，彰化縣政府研擬員林火車站區都市計畫變更草案期間，該府、鐵工局及臺鐵局對於本計畫「鐵路用地變更商業區」與「車站專用區」之土地使用變更範圍、容積率及變更回饋比例意見不同，渠等爭議問題均攸關都市計畫變更範圍、員林車站站體設計及站區發展，惟鐵工局並未善用行政院「推動公共建設方案」建立之相關專案小組及時協助解決相關爭議，期間鐵工局雖曾於99年3月5日召開會議研商訂定本計畫「推動專案小組溝通平台設置及執行要點」，每2至3個月共同召開會議，以協商解決相關問題，惟該要點實際並未落實執行，肇致前述爭議問題延宕至99年7月20日始告定案，迨至100年5月19日彰化縣政府始公告實施「變更員林都市計畫主要計畫（配合員林火車站周邊都市更新計畫）（第一階段）案」計畫書、圖，同年月31日公告實施「擬定員林都市計畫（員林火車站周邊更新地區）（配合員林鐵路高架化工程-非劃定優先更新單元部分）細部計畫案」計畫書、圖，較原核定計畫要求於95年12月底前完成都市計畫變更作業，延宕達4年5個月，影響通車時程1年10個月。

(四)據上，鐵工局率爾委外辦理「員林車站專用區細部計畫擬定技術服務」案，嗣因彰化縣政府另委外辦理之都市計畫變更案，其範圍已包括員林車站特定區，爰終止上開技術服務案，徒耗公帑53萬餘元；復未善用行政院「推動公共建設方案」建立之協調處理困難問題機制，或依所訂溝通平台儘速整合解決都市計畫變更相關爭議，肇致都市計畫變更案延宕，顯有未當。

三、交通部鐵路改建工程局未恪遵「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定，將基本設計書圖及總工程

建造經費送請行政院公共工程委員會審議，致嗣後提報 4 次經費審議均遭該會退回，且修正計畫未獲行政院核定前，逕行辦理工程發包，發包金額復超過原核定計畫總經費，預算控管失當，顯有違失：

- (一) 依據「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」(92 年 4 月 14 日修正)第 8 點規定：「經依前點規定審議，並經行政院同意辦理之新興公共工程計畫，應依下列規定辦理：(一)主辦機關應及早展開綜合規劃，提出約百分之三十規劃設計之必要圖說、總工程建造經費之概算、基本資料表，至遲於第一年度之預算籌編先期會審會議開始三個月前，先以正本函送工程會(行政院公共工程委員會)辦理工程專業審議。…」，另行政院於 95 年 2 月 13 日核定本案綜合規劃報告等資料，並請依照經建會審議意見辦理，據該會議結論第 4 項載明：「前述計畫經費係屬初估，至於確切經費，請交通部將相關工程資料送請行政院公共工程委員會審查。」。
- (二) 惟查，鐵工局於辦理「YCL-311 標員林站區臨時月台、天橋及路基工程」及「YCL-111 員林市區鐵路高架化臨時軌道路基工程」等臨時軌主要工程，均未依上開規定提出基本設計書圖及總工程建造經費之概算等資料，送請工程會辦理工程專業審議，即分別於 96 年 8 月 22 日、97 年 10 月 7 日辦理招標作業，決標金額分別為 4,149 萬 9,732 元、1 億 2,988 萬元，並陸續於 97 年 6 月 21 日及 99 年 1 月 28 日竣工。
- (三) 另查，鐵工局迨至 99 年 1 月完成永久軌工程之細部設計後，始於 99 年 4 月 8 日提報計畫經費審議報告書暨圖說等資料，函送工程會辦理經費審議，案經該會以本計畫由原核定總經費 40.72 億元，大幅修正增加經費為 69.25 億元，與行政院原核定額度不

同，涉及修正計畫事宜，於 99 年 4 月 22 日函請鐵工局依相關規定循序提報修正計畫，並俟修正計畫獲核定後再送該會審議。惟鐵工局未俟修正計畫函報行政院審議通過，即於 99 年 6 月 8 日逕行辦理「YCL-121 員林高架工程」之決標，續於 100 年 6 月 1 日辦理「員林高架車站及機電工程」之決標，前述 2 項永久軌主體工程預算金額分別為 24 億 9,916 萬餘元、13 億 8,208 萬餘元，連同臨時軌工程及其他附屬工程、相關規劃設計案發包預算等，合計發包金額達 43 億 1,133 萬餘元，已超過原核定計畫總經費 40.72 億元，鐵工局在修正計畫未經行政院核定之情形下，逕行決定超額發包，辦理程序有欠完備，預算控管作業亦欠允當。鐵工局嗣於 101 年 2 月 20 日懲處工務組謝○○組長、楊○○科長各申誡一次。

- (四) 針對「本計畫經費送審及期程展延是否符合程序？」部分，詢據交通部范○○常務次長說明略以：「以其他不同案例而言，如台中高架、台南地下化案比員林高架案還要錯綜複雜。員林高架案修正計畫尚未核定，即先行發包，確屬可議。嗣後經費送審 4 次均被退回，主因係修正計畫尚未通過。修正計畫期程完全歸責於不可抗力，確實說不過去。目前站區周邊聯外道路之都更程序比較複雜，還沒有辦法完全解決。修正計畫有關自償性問題，經跨部會來解決，花了不少時間。本案從可行性研究、綜合規劃、細部設計等階段，應該要更周延才對，不能為了趕工而不顧程序要求，這點要改進；另修正計畫送經建會審議耗時 2 年，對原計畫核定期程有很大影響，會後要再做深入檢討。」、鐵工局周○○局長說明略以：「本案經費審議係三審制（局、部、院），有些程序確實應該要注意，本局組長、科長因本案曾遭懲處申誡一次，我們會

記取教訓。」、交通部路政司劉○○簡任技正說明略以：「的確應該依法行政，本計畫是 10 億元以上，需送工程會審議，因部內專業人員不足，故授權鐵工局代為審議經費後核轉工程會，本部審議程序應該是沒問題。工程會曾要求追究疏失責任，修正計畫 2 年時間須協調的事情很多，本部已重申未經工程會審議，不得先行發包，都市計畫程序曾要求鐵工局要縮短。」。由上益證，鐵工局於本計畫執行過程，並未確依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定辦理工程建造經費送審事宜，並以趕工為由不顧行政程序要求，逕行辦理工程發包，肇致嗣後經費送審屢遭工程會質疑及退回。

(五)據上，鐵工局未恪遵「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定，將本計畫基本設計書圖及總工程建造經費等資料送請工程會審議，致嗣後提報 4 次經費審議均遭該會退回，且修正計畫未獲行政院核定前，逕行辦理工程發包，發包金額復超過原核定計畫總經費，預算控管失當，顯有違失。

四、交通部鐵路改建工程局於修正計畫辦理過程，未覈實檢討經費需求及計畫自償性，肇致修正計畫案迭遭行政院退回，修正計畫期程歷時長達 2 年 6 個月，顯有疏失：

(一)依據「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」(98 年 4 月 17 日修正)第 11 點規定：「各機關之中長程個案計畫，有下列情形之一者，應予修正：(一)因中程施政目標及策略變更，致原計畫難以執行。(二)因執行進度嚴重落後或無具體成效，致原計畫無法如期完成。(三)因其他不可抗力，致原計畫須調整因應。」、同要點第 14 點規定：「中長程個案計畫之修正內容，應包括下列各項：(一)環境變遷檢

討。(二)需求重新評估。(三)計畫及預算執行檢討。……。」

(二)惟查，本計畫原核定總經費 40.72 億元，計畫期程自 95 年 2 月至 102 年 2 月，鐵工局於永久軌工程細部設計完成後，大幅增加總工程經費，爰自 99 年 4 月 8 日起開始陳報修正計畫，總經費原擬調高為 69.25 億元，計畫期程預計展延至 103 年 12 月。嗣經經建會審議結果，以工程經費大幅增加及未提請工程會審查等理由，多次退請重新檢討各項經費之妥適性及合理性，案經鐵工局檢討結果，自 99 年 4 月至 101 年 2 月間，計提報 4 次修正計畫，3 次調降金額依序為 7.48 億元、2.51 億元、0.40 億元，總經費由原擬調增至 69.25 億元，減至 58.86 億元，差異達 10.39 億元，較原擬增加 28.53 億元下修幅度達 36.41%，揆其經費下修內容，均為檢討調降高架化工程經費、間接工程費、預備費及物調款等，顯示鐵工局未能審慎衡酌計畫需求，覈實編列相關工程經費，致修正計畫多次遭退回檢討，再逐步調降工程經費，計畫財務控管未臻周妥，並影響修正計畫期程。

(三)另查，鐵工局於第 1 次提報修正計畫時，未納入計畫自償性之評估，嗣經經建會審議結果，提請比照「高雄鐵路地下化延伸鳳山計畫」將基地範圍相關之所有支出及收益完整列計，重新提報。惟嗣後鐵工局所提報第 2 次至第 4 次修正計畫，僅就稅收增額收益加以檢討，然對於鐵路立體化工程完成後，沿線二側周邊影響受益地區，可藉由都市計畫變更所創造之增額容積、公有土地參與都市更新及場站地區開發營運所創造之收益均未予以估算，案經經建會審議結果，要求將外部效益一併納入財務設算後，鐵工局提報第 5 次及第 6 次修正計畫，始分別就彰化縣政府之增額稅收

效益及增額容積效益，與臺鐵局站區開發效益、都市更新效益等重新檢討核算自償經費，其經檢討結果，均認為本計畫開發效益不具自償性，亦無自償經費可供挹注等，故計畫總經費仍維持為 58.86 億元，其中臺鐵局負擔 2.02 億元、彰化縣政府負擔 7.78 億元，中央負擔 49.06 億元；另計畫期程調整部分，因修正計畫迄未獲核定，致軌道工程無法辦理招標，影響後續執行期程，展延至 103 年 12 月高架通車、105 年 1 月整體計畫完工，案經經建會於 101 年 9 月 24 日審查通過，並經行政院於 101 年 10 月 24 日核定，惟仍要求未來員林都市計畫區車站周邊及鐵道二側地區若有土地變更或增額容積收益，由中央與彰化縣政府依本計畫經費分攤比例分回收益，修正計畫期程歷時長達 2 年 6 個月。據鐵工局約詢後補充說明，修正計畫作業延宕影響計畫期程 1 年 10 個月。

(四)據上，鐵工局於修正計畫辦理過程，未覈實檢討經費需求及計畫自償性，肇致修正計畫案迭遭行政院退回，修正計畫期程延宕，顯有疏失。

綜上所述，鐵工局辦理「員林市區鐵路高架化工程規劃技術服務案」綜合規劃報告未臻周延，審查作業流於形式；且未與彰化縣政府充分溝通協調，即率爾委外辦理「員林車站專用區細部計畫擬定技術服務」案，徒耗公帑 53 萬餘元；另未善用行政院「推動公共建設方案」建立之協調處理困難問題機制，或依所訂溝通平台儘速整合解決都市計畫變更相關爭議，肇致都市計畫變更案延宕 4 年餘始完成；又未恪遵「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定，將基本設計書圖及總工程建造經費送請行政院公共工程委員會審議，即逕行辦理工程發包，發包金額復超過原核定計畫總經費，預算控管

失當；復未覈實檢討經費需求及計畫自償性，肇致修正計畫案迭遭行政院退回，修正計畫期程歷時長達 2 年 6 個月，均有疏失。爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：林鉅銀