

## 調 查 報 告

壹、案由：據審計部 99 年度中央政府總決算審核報告，交通部高雄港務局辦理澎湖國內商港建設計畫，編製計畫內容未盡完善，並欠缺選擇與替代方案，且未擬具風險管理與監督對策等情乙案。

貳、調查意見：

本案係據審計部 99 年度中央政府總決算審核報告，交通部高雄港務局（下稱高港局）辦理澎湖國內商港建設計畫（下稱本計畫），編製計畫內容未盡完善，並欠缺選擇與替代方案，且未擬具風險管理與監督對策等情，案經交通部暨所屬高港局函復說明，本院嗣於民國（下同）100 年 12 月 20 日履勘澎湖國內商港，並與中央及地方行政機關代表進行座談及約詢上開機關及行政院經濟建設委員會（下稱經建會）相關人員，案經調查完竣，茲列述調查意見如次：

一、交通部督導高雄港務局辦理澎湖國內商港建設計畫，對於建設計畫應辦事項，確有計畫內容缺漏或不全情事，核有評估不實及規劃內容草率，難顯政府投資之效能，允應檢討改進。

（一）依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」第 6 點第 2 項規定：「……提出先期規劃構想（或可行性評估）……依下列順序檢討辦理……（六）民間參與之初步可行性評估（含財務效益評估）。（七）生態工法、資源再利用與維護管理之策略及因應措施。（八）在地住民意見。……」；「振興經濟擴大公共建設特別條例」第 6 條規定：「中央執行機關依本條例辦理擴大公共建設投資計畫，……，分別擬具可行性研究、綜合規劃、環境影響評估書件及選

擇與替代方案之成本效益分析等報告，提報行政院核定。前項可行性研究、綜合規劃報告，應由中央主管機關邀集相關機關會商，從經濟、財務、環境、技術面進行審議……」；「公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業手冊」貳、二、（三）：「綜合規劃報告（即建設計畫）中應包括詳細之選擇方案及替代方案之成本效益評估，並提供財源籌措及資金運用之財務計畫。」；「交通部暨所屬各機關風險管理及危機處理作業原則」第2點規定：「本部暨所屬各機關應以其施政願景與計畫為基礎，依據業務職掌進行整合性風險管理……」；同原則第4點：「部屬各機關應透過風險辨識、風險分析及評量的過程，綜合評估風險，並積極處理，其相關程序及處理措施等均應作為紀錄。」；同原則第10點：「各機關危機處理應與風險管理相互結合，並依循行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準推動風險管理及強化機關危機處理機制及效能。」由上開規定可知，交通部督導高港局辦理澎湖國內商港建設計畫應進行先期規劃構想（或可行性評估），且其評估內容應包含民間參與、財務效益、生態工法、住民意見、替代方案之成本效益分析等詳細報告，且對本計畫亦需進行風險管理、風險辨識、風險分析及評量的過程。

（二）據審計部函報資料指出，交通部督導高港局辦理「澎湖國內商港建設計畫」未檢討民間參與、生態工法、住民意見等項，且辦理本計畫僅擬具綜合規劃報告，未分別擬具可行性研究、環境影響評估書件及選擇與替代方案之成本效益分析等報告，又未辦理綜合評估風險，擬訂風險處理對策，並就相關執程序及處理措施作成紀錄，核有計畫內容缺漏或

不全等情事。

(三)交通部陳稱，有關本計畫之先期規劃構想部分，於96年9月12日經行政院核定之「澎湖港整體規劃及未來發展計畫(96~100年)」(下稱發展計畫)，已就民間參與之初步可行性等進行檢討，另本計畫係依行政院核定之上開發計畫及「振興經濟擴大公共建設投資計畫」之政策目標辦理，旨在推動政府既有施政目標並以政府投資方式帶動景氣，故未再參考在地住民意見及檢討民間參與之可行性；本計畫綜合規劃報告第九章已包含可行性研究、選擇與替代方案之成本效益分析；環境影響評估書件部分，已於綜合規劃報告中，就環境影響評估問題說明，如有涉及環保相關法規應辦理事項當配合辦理；已分別於綜合規劃或細部規劃報告書中進行風險管理之評估及處理，惟未完整進行風險辨識、風險分析及評量，未來辦理各項新興計畫，將依「交通部暨所屬各機關風險管理及危機處理作業原則」辦理綜合風險評估，擬定風險處理對策，並就相關執行程序及處理措施作成紀錄，以強化危機處理機制及效能。

(四)經查本計畫之綜合規劃報告及先期發展計畫，其綜合規劃之功能定位係為澎湖小三通政策實施為目的，將增裕澎湖地區之旅運量及貨物量等語云云，然據查其96年經核定之先期發展計畫第4章運量預測與需求檢討卻明載，小三通因政策尚未成熟，故不予推估未來客運量；貨運則因無運量統計，僅以上位計畫加以推估。故由上開本計畫之綜合規劃報告對照先期發展計畫之功能定位與運量預測旨趣相違，顯見其事前評估作業不實；又查本計畫綜合規劃報告已包含可行性研究、選擇與替代方案之

成本效益分析等部分，惟本計畫綜合規劃報告述及之內容及深度，都僅約略 1 至 2 頁之論述，其中替代方案之分析及評估並未提及其他可行方案，且其可行性研究未進行詳細成本效益分析，其評估內容都有所不足；又是否有違「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 8 條第 3 項第 2 款（碼頭或防波堤申請或累積開發長度達 500 公尺以上）之規定，並未敘及，僅說明將依法辦理；次查交通部於本計畫已分別於綜合規劃或細部規劃報告書中進行風險管理之評估及處理，惟未完整進行風險辨識、風險分析及評量，然其中僅述及受氣候及海象影響之風險評估，對當地民眾或生態影響之風險評估卻未予納入。嗣由媒體報導（自由時報 100 年 5 月 20 日）指出，因高港局進行疏浚暨堤防改善工程，除未事先召開說明會外，更將淤沙直接引流鄰近的石滬區內，並帶來噪音、空氣及海洋污染，引發居民強烈不滿，於說明會中雙方不歡而散，尖山村民揚言封路抗爭，阻止工程繼續進行等情；另於本院履勘簡報時，澎湖縣政府表明，對於龍門尖山港做為專用貨運碼頭之功能定位，地方亦有不同之見解，建議仍應考量該港客運之需求等語。由上開說明，顯見交通部對於建設計畫應辦事項，確有計畫內容缺漏或不全情事，核有評估不實及規劃內容草率之失。

- (五)本計畫係為「振興經濟擴大公共建設投資計畫」之推動，經行政院於 98 年 3 月 10 日核定，計畫功能與定位為澎湖地區主要對外及與大陸地區實施小三通之客、貨運港口，總計經費新臺幣(下同)8.132 億元，工程期程自 98 年至 100 年，然查最近 3 年澎湖地區小三通之客運人次分別為 5,906、4,956

及 1,653 人次；貨運量分別為 452,227、436,651 及 488,485 計費噸。由上開各項運量可知，小三通客運量逐年衰退，貨運量亦無明顯成長，其政府投資海運成效，是否會與馬公機場一樣淪為過度投資，效益未能如計畫之預期，仍待後續營運績效確定。

(六) 綜上，交通部督導高港局辦理澎湖國內商港建設計畫，依規定應進行可行性評估，且其評估內容應包含民間參與、財務效益、生態工法、住民意見、替代方案之成本效益分析等報告，且對本計畫亦需進行風險管理、風險辨識、風險分析及評量等應辦事項，然經查確有計畫內容缺漏或不全情事，核有評估不實及規劃內容草率，難顯政府投資之效能，且澎湖近 3 年小三通客運量逐年衰退，貨運量亦無明顯成長，政府大肆擴充商港建設，確有與馬公機場一樣淪為過度投資，效能不彰之虞，允應檢討改進。

二、行政院審議澎湖國內商港建設計畫，對於計畫內容查有諸多疏漏，卻僅要求依法增修計畫辦理事項，且修正內容核有評估不實及規劃草率之失，顯見審議作業未盡妥適，允應檢討改善。

(一) 依行政院經濟建設委員會組織條例第 1 條規定：「行政院為從事國家經濟建設之設計、審議、協調及考核，特設經濟建設委員會。」顯見經建會為協助行政院審議澎湖國內商港建設計畫之機關，應本於職責妥適審議計畫應辦事項之內容。

(二) 查交通部於 97 年 11 月 27 日依據同年月 21 日經建會召開之「振興經濟新方案—擴大公共建設投資審議會議」結論，將交通部高港局研擬之「澎湖國內商港建設計畫」報行政院核定；同年 12 月 24 日交

交通部依據經建會同年月 19 日召開研商「振興經濟新方案-澎湖國內商港建設計畫書」之會議結論，將交通部高港局修正後之計畫陳報經建會；98 年 1 月 17 日經建會函請交通部依「振興經濟擴大公共建設投資條例」辦理報告研究修正；98 年 2 月 6 日交通部將高港局修正後計畫再次報行政院，同年月 12 日「振興經濟擴大公共建設投資計畫」奉行政院核定；98 年 2 月 19 日交通部將高港局修正後計畫書再次報行政院審議，98 年 3 月 10 日本計畫奉行政院核定，計畫期程為 98 年至 100 年。由上開本計畫之送審及審議程序可知，本計畫之核定過程經該會多次審議，嗣經行政院最後核定。

(三) 經查澎湖國內商港建設計畫，依規定應進行先期規劃構想（或可行性評估），且其評估內容應包含民間參與、財務效益、生態工法、住民意見、替代方案之成本效益分析等章節，且對本計畫亦需進行風險管理、風險辨識、風險分析及評量等應辦事項，然經查確有計畫內容缺漏或不全情事，核有評估不實及規劃內容草率之失，加以澎湖地區近 3 年小三通客運量逐年衰退，貨運量亦停滯未有明顯增長，然經建會審議結論卻僅要求交通部依「振興經濟擴大公共建設投資條例」增修計畫辦理事項，對於計畫內容之應辦事項審議及計畫是否符合經濟效益卻是相形闕乏，顯見審議作業未盡周全與妥適。

(四) 綜上，經建會為協助行政院審議澎湖國內商港建設計畫之機關，應本於職責妥適審議計畫應辦事項之內容，嗣由本計畫之送審及審議程序可知，本計畫歷經該會多次審查，始經行政院最後審議核定，惟據查本計畫內容核有諸多疏漏，經建會卻僅要求交通部依法增修計畫辦理事項，且修正內容確有評估

不實及規劃草率之失，顯見審議作業未盡妥適，允應檢討改善。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一及二，函請行政院督促交通部及經建會確實檢討改進見復。
- 二、抄調查意見函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：趙榮耀

林鉅銀

中 華 民 國 1 0 1 年 2 月 9 日  
附件：本院100年10月11日（100）院台調壹字第1000800408  
號派查函暨相關案卷數宗。