

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察臺北市政府交通局辦理「敦化南北路自行車專用道工程計畫」情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

本案係審計部轉據所屬臺灣省臺北市審計處（下稱臺北市審計處）函報，臺北市政府交通局（下稱交通局）辦理「敦化南北路自行車專用道工程計畫」情形，涉有未盡職責及效能過低情事，臺北市審計室雖已函知臺北市政府查明妥適處理，但因該府仍有答復不當之情事，爰依審計法第 20 條第 2 項規定函報本院核辦。本院為查明事實，經調閱臺北市政府、交通部、內政部營建署等機關卷證資料，並於民國（下同）102 年 8 月 15 日約詢臺北市政府研究發展考核委員會（下稱研考會）、交通局暨所屬交通管制工程處（下稱交工處）相關主管人員，茲就調查意見臚列如下：

一、臺北市政府交通局僅從交通工程層面思考，而未審慎考量民眾以自行車作為通勤通學之使用率尚低，其使用需求仍有待引發與培養，復未顧及敦化南北路自行車人車共道之使用成效仍待觀察，更未重視運輸研究所暨專家學者之建議，即執意推行幹道型自行車專用道，致使敦化南北路自行車專用道建置完成後，不久即回復慢車道原狀，虛擲公帑近 7 千萬元，已違自行車生活化之政策目標，難辭其咎；臺北市政府欠缺綜整各局處專業意見之機制，未善盡督導之責，亦有疏失

（一）臺北市早期的自行車政策係以休閒遊憩為主，86 年開始淡水河-新店溪河濱自行車專用道之規劃，為全臺第一條以遊憩功能為主的自行車專用道，然為

推動人本永續交通政策，交通局於 89 年提出「臺北市自行車道路網整體規劃」，著手規劃市區自行車道路網，復於 92 年提出「臺北市轄休閒自行車細部規劃設計」，係以建構完整的臺北市河濱自行車道路網為優先，藉由自行車道系統串連相關遊憩景點，著手規劃周邊相關附屬設施，提出相關設施設計原則及規範，並以達 100 公里為施政主軸目標。該局另於 93 年 12 月提出「臺北市腳踏車政策 132」，將自行車角色定位為以「休閒遊憩」使用為主，「捷運短程接駁」使用為輔，並以提供安全與舒適的環境，讓腳踏車成為都會休閒工具，並能替代機車成為短程接駁與社區生活運輸工具為其主要政策目標。嗣因郝市長於 96 年 3 月 9 日第三次臺北市交通會報裁示推動「自行車生活化」交通政策，並請交通局建構安心、安全之腳踏車騎乘環境，以中長期規劃方式將腳踏車作為學童、市民之交通工具，推廣使用環保、健康之腳踏車。交通局爰將自行車的角色定位由「休閒遊憩」轉為「生活通勤」之生活化交通工具，並擬定短期、中長期市區自行車道路網建構計畫，針對推動作法，分為幹道型及區域型兩部分，其中敦化南北路自行車專用道即納入 97 年短期計畫幹道型方案實施。

- (二)查截至 96 年底，河濱自行車道建置長度達 106 公里，臺北市區自行車道建置長度約計 57.1 公里，其中行人與自行車共用人行道 38.5 公里，人車分離自行車道 18.6 公里，而市區自行車專用道係設置於捷運淡水線高架下之線型公園內、大安森林公園周邊新生南路及建國南路人行道、信義計畫區內及內湖五期重劃區內，設置位置多位於公園綠帶範圍內，故不影響道路服務水準及路邊停車需求，而

人車共道係允許自行車行駛於人行道上，亦不影響道路服務水準及路邊停車需求。惟因自行車道建置長度尚低且位置較零散，故自行車道路網可及性仍不高，另統計交通局 92 年至 96 年「市民通勤工具調查」之結果，市民將自行車當通勤運具之平均比率約 1.76%，其比例仍為所有通勤工具之最低，顯示其使用需求仍有待引發與培養，尚難以取代機車成為短程接駁與社區生活之運輸工具。

(三)此外，敦化南北路自行車人車共道甫於 97 年 5 月完成，北起民權敦化路口，南迄基隆敦化路口，沿線人車共道標誌係以主要街廓起迄兩端各一面為原則，若街廓長度較長，則於路段中增設標誌，敦化南北路沿線兩側計 64 面人車共道標誌。惟據交工處 97 年 6 月間針對敦化南北路沿線及附近上班之民眾進行設置自行車專用道之問卷調查結果顯示，不知道敦化南北路已實施人車共道者達 64.56%，未於該人車共道騎乘自行車經驗者則高達 78.38%。經詢交通局亦表示，該路段實施人車共道期間僅約 1 個月，故仍有較多民眾並不清楚該路段已實施人車共道。顯見敦化南北路自行車人車共道之使用成效仍待觀察，大多數民眾尚處於熟悉與適應階段。

(四)另查交通局 97 年 4 月 20 日及交工處同年 6 月間進行之民意調查結果顯示，贊成設置自行車專用道者約有 7 成，但若再提示設置自行車道後道路交通及停車會有影響下，其贊成度即下降至 4~5 成，另對於自行車道型式選擇，均顯示在目前的人行道可讓自行車騎乘的「人車共道」型為最優先選擇，其次為利用慢車道設置。再者，據 97 年 7 月 9 日敦化南北路自行車道規劃設計第一次專家學者座談會

會議內容，交通部運輸研究所表示略以：「若設置於慢車道內側須實體區隔，而實體區隔後，若使用率不高則恐再遭致質疑。自行車政策建議應以循序漸進方式來引發使用輛，推動時應有漸進式及階段性之作法，如先做人車共道，逐步推動緣石型，目前之自行車道路網規劃並非提供長程之通勤使用者，主要界定係一般使用者，旅次長度約 3~5 公里。自行車路網必須由端點旅次出發，先小區域範圍先施友善措施，由生活使用逐步行發，再去串聯主次要幹道。」及多位專家學者之建議綜整略以：「可先針對需求高條件允許地方優先施作，不一定要全線，其應與生活化結合。不一定要用實體分隔，因於初期可能由於使用率不高時，馬上形成空間分配對立，不認為一定要用專用空間來訴求正當性。本條自行車道具有示範性，但所謂示範性並不一定要做到最好，而是應做到可接受，自行車推動政策，應優先執行社區生活化之區塊，等社區及短距離生活逐漸成熟後，自然就會串接成長距離。就推動策略來看，敦化南北路做不做都無所謂，應優先做的反而是社區型。另自行車生活化推動政策之處理層級應往上提昇。」是以，依據現況宜採漸進式作為，以吸引及培養自行車使用族群，又生活型自行車道優於幹道型自行車道等建議應屬正確。

(五)又，臺北市政府研考會為檢視交通局歷年自行車政策研究執行成果，釐清自行車於臺北市之角色定位，依據臺北市的環境特殊性，探討自行車運輸系統與相關公共政策、城市經營等可能遭遇的困難，並研擬因應對策以供政策參考，於 97 年委外辦理自行車政策之研究亦建議綜以：「發展都市自行車運輸涵蓋許多重要議題，如政策法規、自行車路

網、友善街路環境、停車、轉乘、教育宣導、行銷推廣與道安執法等，而在自行車路網的構建方面，建議優先採取由下而上、需求導向的推動策略，藉由社區友善街路的規劃，滿足社區日常生活需求，逐步培養自行車的使用人口，待使用人口成長至相當數量後，順勢推展更大的路網架構自然水到渠成；臺北市過去的市政發展仍將自行車視為是一種休閒運動的工具，並未充分發揮自行車運輸在都市生活中可能擔負的更多元功能，市政當局的態度與支持行動是推展自行車運輸的主要動能。」惟交通局已將敦化自行車專用道列入 97 年短期計畫幹道型方案，並經提報核定；研考會雖將前開研究報告於同年 12 月 25 日送交交通局參考在案，在臺北市政府欠缺綜整各局處專業意見之機制下，旨揭工程仍定於 98 年 2 月 2 日敦化自行車道北段工程開工、98 年 5 月 11 日南段工程開工，上開工程分別於 98 年 7 月 31 日及 8 月 31 日完工，並於 98 年 9 月 1 日全線通車。

- (六)再者，交通局於 99 年 3 月 12 日提報「本市敦化自行車道未來定案發展」時稱，後續改善方案評估，如採「假日實施自行車道」方案，與「生活化自行車」政策推動目標相違背，惟市長仍於 99 年 3 月 23 日宣布調整該專用道為「假日單車道」，平常上班日開放自行車道併供汽機車共用通行，週末及國定例假日仍維持自行車專用，復於 101 年 6 月 6 日核准回復為慢車道路型。究本計畫問題癥結為何？經詢臺北市政府亦表示：「…自行車道設置後用路人守法觀念較薄弱，用路習慣不易改變，及周邊民眾對自行車道設置型式仍未具共識，導致自行車道設置後造成部分民怨…。」益徵用路人之守法觀念

及民眾以自行車作為生活、通勤之習慣改變尤為「自行車生活化」政策推動最重要之因素。

(七)綜上可知，都市自行車運輸政策不僅涉及交通、休閒、教育、執法、公共建設與城市經營等面向，落實自行車生活化政策並非一蹴可幾。交通局僅從交通工程層面思考，而未審慎考量民眾以自行車作為通勤通學之使用率尚低，其使用需求仍有待引發與培養，復未顧及敦化南北路自行車人車共道之使用成效仍待觀察，更未重視運輸研究所暨專家學者之建議，即執意於 97 年推行幹道型自行車專用道，致使敦化南北路自行車專用道於 98 年 9 月 1 日通車後，即於 99 年 3 月 23 日宣布調整該專用道為「假日單車道」，再於 101 年 6 月 6 日回復慢車道原狀，虛擲公帑近 7 千萬元，已違自行車生活化之政策目標，難辭其咎；臺北市政府欠缺綜整各局處專業意見之機制，未善盡督導之責，亦有疏失。

二、臺北市政府交通局辦理敦化南北路自行車道分隔緣石之佈設，未考量路段沿線諸多黃線臨停區、國小家長接送區於尖峰時段有交通壅塞之虞，復未於該車道實施前先行整合自行車與大眾運輸轉乘接駁等因應配套措施，該車道實施後，又未能確實掌握汽機車族群移轉改用自行車，及車流服務水準變化情形，致該車道之使用率低，且造成道路壅塞問題，確有疏失

(一)按郝市長於 97 年 3 月 27 日第 3 次交通會報指示：選作為第一條示範性幹道型自行車專用道，應以造成之交通衝擊較低且交通安全無虞為原則，且因初期使用率不高，請交工處審慎評估，只許成功不許失敗，不然後續自行車道計畫就很難推出。復按 97 年 10 月 31 日核定版「敦化南北路自行車道可行性分析與規劃報告」交通現況分析綜整略以：「敦化

南北路沿線共有 19 處號誌化路口，與其橫交之主要幹道者有 12 條，另橫交巷道有 55 處，敦化南北路沿線劃分島外側車道轉向交通量，在外側車道上以機車數量為最大宗。沿線計程車招呼站設有 7 處，主要分佈在辦公大樓及飯店地帶。尖峰小時公車班次數達 100 輛次以上。全線計有復興小學及敦化國小二處家長接送區。」另按交通局 97 年 8 月 4 日敦化南北路自行車專用道推動進度會議決議，擇定於劃分島最外車道以緣石分隔設置 2 公尺寬之自行車道。又按林前副市長於 97 年 11 月 12 日召開研商會議裁示本案規劃應從安全性、肇事責任歸屬、路權明確、使用效率、方便性及行車品質等方面依序檢討，設計規劃時，應確認保障對象優先順序為行人、自行車、公車、機車及其他運具。合先敘明。

- (二)查敦化南北路自行車專用道北段工程（民權東路至忠孝東路）於 98 年 5 月施作緣石期間，因迭遭民眾質疑不便及造成交通壅塞，且有要求取消自行車道等情事，爰交工處於 98 年 6 月 24 日研商會議，決議先行拆除敦化國小於敦化北路 4 巷口、八德路口二處路段車道之分隔緣石。另原本基於分流及行車安全之考量，而於黃線臨停區前後兩端設置緣石，嗣因松山區多位里長強力反對，該處亦於 98 年 7 月 16 日敦化南北路自行車道工程第 5 次工作會勘，決議拆除多處黃線臨停區緣石。此外，南段工程（忠孝東路至基隆路）原設計分隔緣石，則因郝市長於 98 年 7 月 28 日試騎北段自行車道後裁示，敦化自行車道南段工程全部不設分隔緣石，交工處隨即取消尚未施作之分隔緣石改繪槽化線，增加斜坡道及環氧樹脂砂漿地坪等作業。至於北段工

程其他路段之緣石，亦於 99 年 1 月 30 日、31 日陸續拆除完成。復查，臺北市政府警察局前於 97 年 11 月 18 日敦化南北路自行車道設計內容修正會議表示，彩色鋪面會有打滑問題，請予以檢視等語；惟據交工處 99 年 3 月電話訪問結果，仍有少數民眾表示敦化南北路的自行車道路面不平，下雨或地上有積水時會造成路面過滑，而有跌倒的危險性，建議參考其他國家在設計與建置自行車道路面之材質，改善自行車道路面材質，提升自行車專用道的安全性。顯見該等問題仍待檢討改善。

(三)再者，如「敦化南北路自行車道可行性分析與規劃報告」中，「道路車流服務水準」降級路口類型之預估，外側車道各類車輛若轉移量為 30%，則下降至延滯不可容忍或交通阻塞者將減少 8 處，下降 1~3 個等級者則計 34 處。究敦化南北路自行車專用道實施後造成之交通衝擊為何？詢據交工處表示：本計畫預估轉移量為 30%，因此實施自行車道後整體交通衝擊，需考量機車騎士及小型車用路人，改騎自行車通勤等因素後再行計算為宜云云。惟查該處迄未調查汽機車使用者移轉為自行車使用者之比例，且由交通局尚未整合自行車與大眾運輸轉乘接駁，建立安全和諧的自行車使用觀念（教育與宣導），並解決設置後的交通問題等多項因應配套措施以觀，交通局雖表示，經檢視敦化南北路自行車道實施前後各路段交通量統計資料，相較於 97 年度敦化南北路沿線交通量，99 年交通量約減少 16%，另該車道於 98 年 9 月啟用後至彈性管制實施前後之使用量變化，自行車使用量有成長之趨勢，至多增加至一倍，大致上實施敦化自行車道後道路服務水準品質並無惡化之趨勢等語。然該專用

道實施後，於「市長信箱」民意反映主要意見多為：使用率低，建議廢除自行車道；設置後造成道路壅塞；建議拆除緣石等 3 大項。且據交工處 99 年 3 月進行之電話民意訪查結果略以：鄰近行政區表示交通尖峰時刻，自行車道的設置會造成交通更加擁擠而不便利。臺北市政府乃於 99 年 3 月 23 日宣布調整該專用道為「假日單車道」，平常上班日開放自行車道併供汽機車共用通行，週末及國定例假日仍維持自行車專用，惟經交工處於 101 年 3 月 21 日至 30 日拜訪敦化南北路沿線里長及選區議員後，該府復於 101 年 6 月 6 日將其回復慢車道路型。

(四)綜上，交通局辦理敦化南北路自行車道之分隔緣石佈設，未考量路段沿線諸多黃線臨停區、國小家長接送區，於尖峰時段有交通壅塞之虞，復未於該車道實施前先行整合自行車與大眾運輸轉乘接駁、教育與宣導等相關因應配套措施，該車道實施後，又未能確實掌握汽機車族群移轉改用自行車，及車流服務水準變化情形，致該車道之使用率低，且造成交通壅塞問題，確有疏失。

三、交通部及內政部營建署補助臺北市敦化南北路自行車專用道計畫之經費逾 7 成，卻未善盡計畫執行成效督導考核之責，應檢討改進

(一)按行政院 89 年 9 月 14 日訂頒、90 年 1 月 1 日施行之「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第 17 條規定：「中央政府各主管機關列有對直轄市、縣(市)政府補助款者，應按補助計畫性質，訂定補助計畫及預算執行管考規定，並切實督導補助計畫及預算之執行，…」91 年 12 月 31 日修正、92 年 1 月 1 日施行之同辦法第 14 條亦有「中央政府各主管機關對直轄市、縣(市)政府請求中央補助事項

，應依下列規定辦理：…四、應就核定後補助事項之計畫及預算執行情形訂定管考規定，並切實督導考核，…」之規定。另「中央政府各主管機關對於直轄市、縣(市)政府依規定所獲分配之計畫型補助款，應就其計畫及預算執行情形訂定管考規定，並切實督導考核。…」則於 92 年 8 月 1 日行政院發布生效之「中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則」第 9 點載有明文。

- (二)查本計畫工程總經費計 9,900 萬元，其中北段工程(民權東路至忠孝東路)費用 4,500 萬元由交通部 97 年度「加強地方建設擴大內需方案」項下全額補助；南段工程費用(忠孝東路至基隆路)5,400 萬元可分為兩部分，其一由內政部營建署(下稱營建署)98 年度「既有市區道路景觀與人本環境改善計畫」補助 2,700 萬元，其餘 2,700 萬元由臺北市政府自行籌措。本計畫由中央政府機關補助合計 7,200 萬元。
- (三)復查上開補助單位歷來之查核與督導情形，南段工程由內政部營建署納入 100 年度「既有市區道路景觀與人本環境改善計畫經營管理績效評比」考核績效，該署於 101 年 5 月 1 日「既有市區道路景觀與人本環境改善計畫」第 2 次執行進度會議紀錄(四)個案決議：「經臺北市政府說明本署補助辦理 98 年度『市區人本環境示範工程(敦化南北路自行車專用道工程)』案自行車擬評估調整路型案之緣由與進度報告後，爾後請市府於提出申請補助工程案，後續保固期與維護管理等機制應更加審慎規劃評估，避免民眾誤認政府浪費公帑虞慮。」營建署並表示，本計畫工程雖於事先已有詳細評估分析與民眾溝通，惟執行過程中因應現況需求及民眾使用習

性，相關設施容有配合調整之處云云。至於北段工程部分，交通部除預算執行情形之檢討外，則無計畫成效之相關查核與督導作為，有欠妥適。

- (四)綜上，內政部營建署雖將敦化南北路自行車道工程列入經營管理績效評比，但就該計畫執行未符原計畫目標部分，僅表示後續保固期與維護管理等機制應更加審慎規劃評估，以避免民眾誤認政府浪費公帑虞慮，尚難防範臺北市政府及其他縣（市）政府往後類此情形之發生。交通部並未辦理相關管理績效評比，致無法確實督導及檢討本計畫之執行成效，均應檢討改進。

調查委員：黃武次