

調 查 報 告

壹、調查緣起：本案係審計部函報本院，並經值日委員核批調查。

貳、調查對象：交通部暨其所屬公路總局。

參、案由：據審計部函報：稽察交通部公路總局辦理「基隆暖暖至宜蘭大溪段工程改善計畫（台2丙線興建及改善計畫）」，其執行情形核有未盡職責及效能過低情事乙案。

肆、調查依據：本院97年11月24日(97)院台調壹字第0970800419號函。

伍、調查重點：

- 一、辦理「基隆暖暖至宜蘭大溪段工程改善計畫（台2丙線興建及改善計畫）」（下稱本工程）規劃、設計、發包、施工、驗收及通車之各項期程。
- 二、執行本工程計畫延宕原因及工程執行情形。
- 三、編列經費預算與實際籌措作為及後續處置。
- 四、修正計畫內容、規劃設計作業與設計成果之執行。
- 五、基平隧道工程之施工過程及後續處置。
- 六、交通部對本工程之各項督導考核。

陸、調查事實：

本案係據審計部函報，稽察交通部公路總局辦理「基隆暖暖至宜蘭大溪段工程改善計畫（台2丙線興建及改善計畫）」，其執行情形核有未盡職責及效能過低乙案。案經本院以97年12月12日(97)處台調伍字第0970804794號函及0970804795號函分向交通部暨所屬公路總局調閱相關卷證，並於同年2月17日現場履勘暨約詢交通部暨所屬公路總局承辦人員以釐清案情。茲彙整調查事實臚陳於后：

- 一、本工程興建緣起、背景及內容

- (一)本路線闢建計畫緣起於民國(下同)80年1月間由當時省議員劉○○等地方人士及台北縣政府，為改善東北角交通路網及促進平溪、雙溪鄉發展，因其對外主要聯絡道路縣道102及縣道106，為五級路山嶺區標準，線型差且視距不良，沿原線拓寬困難。故為防止人口外流，建議以整個東北角交通路網考量，另規劃新路線作為台2線北部濱海公路替代路線，以改善本區域交通並可連結台2線海岸觀光，擴展至本省東北部整個面的觀光環狀路網，藉以帶動台北縣未開發地區經濟發展。
- (二)本工程計畫經行政院經濟建設委員會(下稱經建會)80年11月25日(80)3552號函同意81年度中美基金補助新台幣(下同)270萬元辦理踏勘、可行性研究，82年度補助1,700萬元辦理測量、設計及鑽探工作。嗣於81年4月完成「基隆暖暖至宜蘭大溪段闢建路線踏勘報告」，同年11月完成「基隆暖暖至宜蘭大溪段新闢工程地質可行性研究報告」，並於84年1月完成「基隆暖暖至宜蘭大溪段改善工程細部規劃報告」。
- (三)交通部公路總局(前為臺灣省政府交通處公路局，88年7月1日因臺灣省政府組織精簡改隸屬交通部，下稱公路總局)，於81年3月31日研提「基隆暖暖至宜蘭大溪段工程改善計畫」函報前臺灣省政府交通處，計畫目標為促進台北縣平溪、雙溪、貢寮鄉等區域均衡發展，建立東北角環狀交通路網，紓解假日北濱交通擁擠等，計拓寬改善25.2公里，新闢16.5公里，合計41.7公里，總經費91.28億元(用地費21.33億元、工程費69.95億元)，分5年(83~87年度)進行，並預計申請中央補助經費2/3、省府自籌經費1/3。

二、本工程計畫之報核、核定及計畫修正過程

- (一)本工程計畫嗣經行政院於 82 年 2 月 3 日以台 82 忠授一字第 01074 號函臺灣省政府（下稱省府），就本計畫 83 年度原擬申請補助 12.17 億元，同意補助 2.79 億元。該局即以前開行政院函示作為核定依據，自 83 年度起開始執行，期程至 87 年度止。預計辦理基隆暖暖至十分寮、十分寮至雙溪、雙溪至長泰、長泰至大溪、長泰至福隆等 5 個路段之改善工程。
- (二)依據 81 年之「臺灣省政府重要經建計畫督導管制考核要點」第 4 點之（四）規定，各項計畫於執行過程中，如需調整（修正）計畫內容、預算或進度時，應依院頒「行政院所屬各機關列管計畫申請調整、撤銷原則及作業規定」辦理。另行政院 81 年 6 月 3 日修正之「行政院列管計畫調整撤銷作業規定」（按：由前述作業規定易名，並已於 94 年 5 月 10 日廢止）第 5 點規定，列管計畫調整或撤銷申請案件，主管機關應在年度或計畫結束前二個月內送達列管機關，逾期不得提出申請，但可將無法繼續執行或未能達成計畫目標之原因，記載於考評報告內。
- (三)本計畫執行進度嚴重落後，未有效解決進度落後問題，且計畫推動期程逾越 87 年度預計完成期限，亦未依規定辦理計畫修正，直至交通部於 90 年 3 月函請檢討 10 億元以上重大公路建設計畫執行情形，該局始進行檢討，嗣於 90 年 9 月 27 日函請交通部：擬依計畫賡續辦理本案工程未發包路段。經交通部運輸研究所（下稱運研所）邀集相關單位現勘研提意見，直至 91 年 11 月 19 日公路總局提報交通部第一次修正計畫，嗣經交通部多次退回修改，迄至 93 年 2 月 16 日始陳報行政院審核，距原訂期程結束（87）已逾 5 年，因本計畫轉型為以觀光功能為主之道路

，經行政院核示請台北縣政府就貢寮、雙溪、平溪、石碇之山區觀光旅遊線，做整體規劃並研擬相關配套措施。該局需配合台北縣政府完成本計畫道路行經鄉鎮之觀光整體規劃並調整計畫內容，全案修正計畫迨至 96 年 12 月 4 日始獲行政院通過，其主要核示摘錄如下：

- 1、93 年 4 月 16 日函示略以：俟 94 年北宜高速公路通車後，依據台 2 線濱海公路服務水準之變化情形，重新評估本計畫實施之期程；基平隧道因已屆完工階段，為避免工程中斷，造成已完成隧道面破損，勉與同意自 94 年度起編列少數經費賡續辦理隧道面安全保護工作；請台北縣政府就貢寮、雙溪、平溪、石碇之山區觀光旅遊線，做整體規劃並研擬相關配套措施；長泰至大溪路段於本計畫中予以剔除。
- 2、95 年 10 月 17 日函示略以：本計畫名稱建議修正為「台 2 丙興建及改善計畫」；同意先行辦理十分寮至福隆路段，其中 13K~16K、19K+530~21K+513、29K+343~29K+803 未闢建部分，合計建設總經費為 10.035 億元、計畫期程至 99 年度。並請交通部針對基隆暖暖至十分寮路段興建之財務及經濟效益，提出詳細之分析與說明；同時研究以拓寬改善縣 106 線、縣 102 線作為該路段替代路線之可行性，並評估各方案具體經濟效益。
- 3、96 年 5 月 3 日函示略以：本計畫書引用之交通規劃報告內容及交通量預測、年度交通量數據均陳舊，且未分析國道 5 號道路通車後對本路段交通量之影響及變化。其次，暖暖至十分寮路段、縣 106 線及縣 102 線三方案之經濟效率評估粗糙、評定基準不一，均非妥適。請交通部陳報計畫書

前應先實質審核，並提出具體審查意見，不宜將公路總局陳報資料照案轉陳，請檢討改進。有關設施十分寮至福隆路段自行車車道部分，計畫書引用數年前規劃草案之論述理念，未見台北縣政府實質及定案之台 2 丙沿線土地使用管制計畫、道路景觀計畫及觀光整體路線，請交通部覈實依台北縣政府定案之計畫內容檢討修正。

- (四) 本案修正計畫核定後計拓寬改善 10.034 公里，新闢 17.869 公里，合計 27.903 公里，十分寮至福隆路段期程延長至 99 年，暖暖至十分寮路段延長至 102 年；因取消長泰至大溪段及部分路段完工結算後，總經費修正為 60.81 億元（用地費 5.48 億元，工程費 55.33 億元），較原計畫減少 30.47 億元。

三、經費預算編列、籌措與執行情形及處置

- (一) 依據「臺灣省政府重要經建投資計畫編審先期作業實施要點」第 3 點規定，重要經建投資計畫之範圍，包括「其他總投資額在新台幣 5 億元以上之新興計畫」；第 5 點規定，該府各機關擬編之重要經建投資計畫，必須配合臺灣省整體經建目標、政策及措施，並對相關因素詳加評估分析，其中包括「財務方案—應考慮資金調度及來源之可行性……等因素。」。
- (二) 本工程原規劃總經費為 91.28 億元，預定自 83 年度起，至 87 年度止分 5 年辦理，各年度經費需求數約 18.25 億元，預計申請中央補助 2/3（每年度申請補助約 12.17 億元）、省府自籌 1/3，經省府列為 83 年度重要經建投資計畫。惟行政院於 82 年 2 月 3 日核定本計畫按中央補助 1/2 原則，由中央與省府各負擔 1/2，83 年度僅補助 2.79 億元，刪減數達 9.38 億元，然該局後續並未針對預算核列不足之情形，檢討財務規劃或辦理計畫調整以為因應，並稱：「因中央補助

經費不足及省府財政困難，多次未能按申請數核列預算，僅能依核列經費擬訂年度作業計畫辦理工程施工，並視實際工程進度調移經費辦理。」，致原計畫推動期間（83至87年度）各年度所編預算均有不足情形，迄至87年度止，合計僅編列15.05億元，與原計畫所需總經費91.28億元，差異甚鉅。公路總局於約詢時表示：行政院於81-86年間「興建重大交通建設計畫特別預算」核列「西部濱海快速公路工程計畫」、「東西向快速公路建設計畫」經費共1,500餘億元，在政府財源及人力有限的情形下，對於本計畫之省府預算核列不如原規劃，使得計畫僅能在資源有限之情形下延長推動時程。

- (三)復88年省府組織精簡，該局改隸屬交通部後，本工程計畫經費中原省府應負擔部分，改由中央公務預算辦理，其財源籌措方式異於原計畫，未見其研謀因應對策，適時修正財務規劃，肇致自88年度起，迄行政院96年12月核定修正計畫之9年期間，除88至91年度（89及90年度為施工高峰期）因應已發包之工程需要而編列2億元至4億元不等之預算外，92年所需經費經送審中央未予核列，93年至95年度僅核列少數經費（2,000萬元至5,000萬元不等）。92年及93年施工中工程陸續完成，94年辦理本計畫13k+000-13k+120及15k+060-16k+000段（業於95年完工），不足經費由他項計畫流用。另行政院同意先行辦理十分寮至福隆路段，於96年度核列2億元，因顧問公司設計不周全一再修改而延遲發包時程，致預算執行落後（該局一工處依委設契約追究顧問公司之責），而當年度又因颱風災害頻繁經行政院同意移緩濟急辦理流用，據公路總局於約詢時表示，僅編列少數預算，主要係因修正計畫尚未核

定。全案因預算編列不足等問題，影響相關工程用地取得、規劃設計及施工，迨至修正計畫奉行政院於 96 年 12 月 4 日核定後，始賡續辦理其他未完工程之設計標（如 19k+530~21k+513）及施工標（如 13k 至 15k 間各標工程）之招標作業，7k+200~9k+620 路段則調整於 100 至 102 年度始辦理用地徵收及施工。

(四)分年經費編列與使用如下表：

基隆暖暖至宜蘭大溪段改善工程歷年經費編列情形表

單位：千元

年 度	原申請數	原列預算			流出或 調 減	調整後 預算數	當年度 保留數	備註
		中央款	省 款	合 計				
83	1,825,000	279,000	39,500	318,500	0	318,500	170,066	
84	1,825,000	270,000	134,889	404,889	0	404,889	200,080	
85	1,859,500	0	0	0	0	0	0	註 1
86	1,859,500	180,000	180,000	360,000	0	360,000	119,537	
87	1,825,000	211,114	211,114	422,228	0	422,228	224,662	
88	1,827,000	250,000	305,000	555,000	-322,500	232,500	59,288	
88 下半年 及 89 年度	500,000	200,000	0	200,000	166,480	366,480	0	
90	692,000	150,000	0	150,000	250,000	400,000	101,132	
91	1,322,000	200,000	0	200,000	0	200,000	71,314	
92	450,000	0	0	0	0	0	0	註 2
93	928,000	50,000	0	50,000	-41,831	8,169	0	
94	650,000	30,000	0	30,000	51,465	81,465	0	
95	510,000	20,000	0	20,000	20,740	40,740	0	
96	630,000	200,000	0	200,000	-150,000	50,000	3,800	
97	365,000	365,000	0	365,000	-115,000	250,000	0	
98	464,894	464,894	0	464,894		464,894		
合 計	17,532,894	2,870,008	870,503	3,740,511	-140,646	3,599,865		

註 1：依據 85 年度省府請求中央補助審核表，本項因規劃及用地取得作業尚未完成，且以前年度經費尚可支應，85 年度暫緩編列。

註 2：經建會審議意見：俟修正計畫核定後再行編列。

(五)暖暖至十分寮及十分寮至福隆路段經費需求：

暖暖至福隆路段經費需求表

單位：億元

路 段	預定完成 期 程	97 年及以前年 度已核列經費	後續經費 需 求	總 計

暖暖~十分寮	102 年	7.26	22.17	29.43
十分寮~福隆	99 年	24.57	5.56	30.13
自行車道	98 年	0.67	0.58	1.25
總 計		32.50	28.31	60.81
註：公路總局於 95 年 12 月同意將台北縣政府所規劃之自行車道路線納入本案工程計畫，共構路段配合增設，該車道擬採單側雙向設置，寬度 2.5 公尺，全長 12,830 公尺。				

四、本工程之規劃設計與發包施工之執行情形

(一)本工程之規劃設計執行情形

1、基隆暖暖至十分寮路段(0k+000~9k+620)：

原規劃最早興建完成(自 83 年度至 85 年度)，本路段(未含基平隧道 4k+220~7k+200)之工程設計案係於 83 年 12 月 9 日決標，決標金額 810 萬元，惟迄今尚無任何路段工程辦理發包施工，且該工程設計案自 83 年底決標迄未結案。其中 0k+000~4k+220 段工程，工程會於 90 年 10 月 25 日現勘後決議暫緩辦理，迄至 96 年底修正計畫通過，0k+000~1k+900 改由內政部營建署併入基隆生活圈道路系統建設計畫辦理，1k+900~4k+220 則繼續於本計畫執行，另 7k+200~9k+620 段則尚未完成用地徵收。1k+190~4k+220 及 7k+200~9k+620 段工程設計案，顧問公司已於 95 年 10 月 6 日提送設計圖說，並於 97 年 3 月 5 日提出依契約第 6.3 條規定終止契約，該局於 97 年 6 月 9 日辦理驗收結案，並處予顧問公司逾期違約罰款。

(1)1k+900~4k+220 段：

<1>長 2.32 公里，1k+900~2k+200 路面寬 10 公尺，2k+200~4k+220 為基隆市暖東峽谷產業道路，現有路寬約 4 至 6 公尺。1k+190~4k+220 段工程經 85 年 4 月 18 日辦理初步設計審查，86 年 10 月 7 日辦理細部設計審查，87

年7月21日辦理修正平面線型及設計縱坡使2k+840~3k+310段原設計基樁式高擋土牆變更為橋梁型式，88年3月15日、10月7日及89年3月20日辦理細部設計審查，90年3月9日辦理細部設計討論。

<2>運研所於90年10月25日現地會勘，在綜合考量交通需求、基隆市政府與當地民眾之配合情形、預算編列之困難，以及現已有基隆市政府進行改善中之東勢街可連接基隆暖暖地區等因素下，決議暫緩辦理。

<3>另顧問公司提送之工程經費估算及初步設計圖，嗣經92年4月28日行政院公共工程委員會（下稱工程會）審議意見略以：本工程興建須大量開挖，將造成環境景觀與生態相當程度之破壞與衝擊。

(2)4k+220~9k+620段：

<1>無既有道路可利用且山勢陡峭，需另闢新線並開挖隧道；目前（4k+220~7k+200基平隧道）已就現況辦理結算驗收，後續工程辦理設計中。

<2>該局於84年4月27日核復7k+200~9k+620段工程初步設計圖，由於圖說未完整退回修正，84年至88年間會勘研討十分交流道設置及設計，88年10月20日辦理初步設計審查，89年5月12日辦理細部設計審查，91年2月5日依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」提送細部設計審查之預算書圖至工程會審議。

<3>嗣經工程會於91年11月8日辦理本計畫「7k+360~9k+030、13k+00~16k+00、19k+530~21k+513

新建工程」現勘結論略以：「請採環境傷害最小之工法，並在能滿足相關設計、施工規範及減少開挖量前提下，就其縱坡與線形加以檢討調整，如 8k+700~9k+020 處之線形，請公路總局依前述原則加以檢討。」，惟因縱坡與線形如加以檢討，整個細部設計將大幅修改，本路段尚未辦理用地徵收作業。

2、十分寮至雙溪段（9k+620~21k+513，未含平雙隧道）：本路段長 11.89 公里，委託設計案於 83 年 10 月 24 日決標，決標金額 648 萬餘元，原規劃於 84 至 86 年間完成興建，惟實際至 87 年底始陸續辦理各標工程之招標，相關設計及發包施工期程均有落後。其中 13K~16K 路段設計案因土方工程數量過大，經工程會於 91 年 6 月 13 日函請該局採用對於環境傷害最小之工法，重新檢討規劃設計內容後，再行函報審議；嗣因 92 年 7 月 2 日公布施行「工程技術顧問公司管理條例」，本設計案廠商未能依該條例規定取得相關顧問公司登記證，自 93 年 1 月 1 日起，即不能執行工程設計業務，導致部分路段尚未完成設計及工程招標者，須依現況辦理結案，致 13K~16K 路段依契約規定以 90% 計價，另 19K+530~21K+513 路段僅完成初步設計圖，依 20% 計價結算，據統計該 2 路段共給付設計費 513 萬餘元，經該局另於 94 年 5 月、96 年 10 月重新辦理該 2 路段之委外設計招標，決標金額分別為 642 萬餘元及 1,346 萬餘元，該 2 路段原設計成果予以廢棄。本案委託設計工作，自 83 年 10 月決標延宕至 93 年 1 月，期間長達 10 年，仍未完成全案設計工作，嗣因顧問公司無法繼續執行業務而辦理結案。

(1) 13K~16K 段：

- <1>此段工程於 87 年設計完成，因設計圖須修改且核列經費不足而未辦理發包；復因 921 地震後，交通部修正橋梁等設計規範，為維護橋梁安全，該局對未施工之工程，請顧問公司依最新規範辦理設計，惟因本案顧問公司表示未能符合 92 年 7 月 2 日公布之「工程技術顧問公司管理條例」規定，無法執行本案之變更設計。
- <2>13k+000~13k+120 及 15k+060~16k+000 段：由該局自辦設計，已按路基有效寬 12 公尺新建完成。
- <3>13K+120~15K+060 段：已於 94 年 5 月重新委託設計，13k+120~13k+580 段於 96 年 8 月 10 日開工；13k+580~14k+190 段於 96 年 12 月 18 日發包。14k+190~15k+060 段於 96 年 8 月 20 日開工。
- (2)16k+000~19k+530 段：工程於 87 年 9 月 21 日設計修正完成。
- (3)19k+530~21k+513 段：此段為北 38 及市區道路沿線房子密集無法辦理道路拓寬，為免過境交通經此造成瓶頸，需新闢都市計畫道路銜接至 102 線 32k+454。工程設計因辦理都市計畫變更及民眾多次陳情使設計無法定案，僅完成初步設計階段，因都市計畫變更仍未完成，設計案廠商遂與該局終止契約，依 20%計價結算，該局另於 96 年 10 月重新委託設計，決標金額為 1,346 萬餘元，原設計成果予以廢棄。
- 3、雙溪至長泰段(102 線 32k+454~35k+578)：長 2.73 公里(短鏈 398 公尺)，自 102 線 33k 起改闢新線，至 102 線 34k+940 接回原 102 線，已辦理完成。

- 4、長泰至福隆段(102 線 35k+578~41k+140)：長 5.562 公里，係沿 102 線拓寬，此段亦為東北角海岸特定區計畫道路，其中 35K+578-40K+680 段已依計畫寬度拓寬完成，40k+680~41k+140 段(即台 2 丙線 29K+343~29k+803)，依據 96 年 11 月 20 日工程會召開研商交通部函院「台 2 丙線興建及改善工程第一次修正計畫」會議討論事項辦理規劃中。
- 5、長泰至大溪路段之闢建，原規劃路線長約 13 公里，內含大溪隧道 2.145 公里左右，自里程 25k+100 至內寮吉林三號橋(29k+400)為沿產業道路拓寬或改善，其餘路段為新闢路段，施築大致為挖方路段或半挖填路段，吉林村產業道路在里程 26k+330~26k+630 段，路線因線形改善，河川須配合整治改道，里程 37k+090 至終點 37k+304 路段臨大溪，且落差甚大，路堤填築困難，故佈設高架橋跨越宜蘭線鐵路銜接台 2 線省道。預定於 86 至 87 年間完成興建，因該路線經過經濟部水資源局規劃之大溪壩壩址，經濟部於 82 年 12 月 6 日函請研議改線，惟該局在路線更改尚未確定前，逕於 83 年 12 月、85 年 8 月分別辦理長泰至內寮段 29K+700~33K+315、26K+000~ 29K+700 等 2 案委外設計之招標，決標金額分別為 79 萬餘元及 861 萬餘元。29k+700~33k+315 段因未受壩址影響，於 83 年 12 月 9 日先行辦理委託設計；26k+000~29k+700 段後因水資源局保留貢寮壩，經改線測量後，於 85 年 8 月 5 日辦理委託設計。嗣因該路段道路位於水源保護區等原因，未通過環境影響評估，另經建會於 93 年 4 月審議本案修正計畫之結論，亦核定本路段無闢建之必要，予以剔除。前開 2 案已完成

之設計因而廢棄，支付設計費為 224 萬餘元。

(二)本工程之施工發包執行情形

1、基隆暖暖至十分寮路段(0k+000~9k+620)

(1)除 4K+220~7K+200 (基平隧道土木部分) 工程業於 86 年 2 月開工並依契約第十九(二)第 2 項規定辦理終止契約、0k+000~0K+170 及 0K+170~1k+420 及 1k+500~1k+900 已拓寬為 15 或 12 公尺外，迄今尚無任何路段工程辦理發包施工。

2、十分寮至雙溪段(9k+620~21k+513, 未含平雙隧道)

(1)9k+620~11K+060:工程於 88 年 5 月 26 日決標，決標金額 1 億 6,566 萬 665 元，同年 6 月 9 日開工，計展延 252 天，89 年 10 月 5 日完工通車。

(2)11K+060~11K+200:本路段原名「基隆暖暖至宜蘭大溪改善十分寮至雙溪(11k+060~11k+200)橋梁興建工程」，於 86 年 1 月 24 日決標，決標金額 2,696 萬 877 元，工期 300 日曆天，於同年 2 月 26 日開工；惟該工程因地上物補償、拆遷問題延宕超過 1 年仍未解決，經工程會於 88 年 9 月 21 日調解成立，該局同意退還部分履約保證金，終止契約。續另辦理本案(十分寮至雙溪 11K+060~11K+200 橋梁新建工程)之招標，於 89 年 6 月 12 日決標，決標金額 2,856 萬 6,262 元，並於同年 7 月 10 日開工，原合約日期為 300 日曆天，因颱風影響及依新頒耐震規範重新檢討橋梁設計影響施工，展延 222 天，變更設計影響展延 184 天，居民阻撓施工展延 318 天，天候因素展延 13 天，共計展延 737 天，至 92 年 5 月 12 日完工，結算金額

為 3,405 萬 3,700 元。

- (3) 11K+200~13K+000：平雙隧道工程（土木部分）於 85 年 9 月 10 日決標，決標金額 4 億 2,563 萬 6,839 元，工期 900 日曆天，於同年 19 日開工，主因隧道南口用地取得延誤而影響施工展延 528 天，及天候與機電工程等其他因素，共計展延 891 天，至 90 年 8 月 10 日完工。結算金額 4 億 600 萬 4,258 元。
 - (4) 13k+000~13k+120 及 15k+060~16k+000：工程於 93 年 9 月 14 日決標，決標金額 7,315 萬 952 元，同年 11 月 26 日開工，計展延 241 天，至 95 年 5 月 20 日完工通車。
 - (5) 13K+120~15K+060：其中 13k+120~13k+580 段於 96 年 8 月 10 日開工；13k+580~14k+190 段於 97 年 1 月 25 日開工；14k+190~15k+060 段於 96 年 8 月 20 日開工，現正在施工中，以挖填平衡結果辦理，預定於 98 年完工。
 - (6) 16k+000~19k+530：工程於 87 年 11 月 20 日決標，決標金額 1 億 3,436 萬 9,429 元，工期 585 日曆天，於 88 年 1 月 23 日開工，因部分路段設計路面高程較原有路面高致影響施工展延 150 天、自來水管線遷移延誤影響致展延 203 天及辦理變更設計展延 40 天等因素。計展延 393 天，至 90 年 9 月 15 日完工通車，結算金額為 1 億 5,276 萬 6,048 元。
 - (7) 19k+530~21k+513 段：尚無發包施工。
- 3、雙溪至長泰段(102 線 32k+454~35k+578)：
- (1) 32K+454~35K+180：原合約規定 84 年 5 月 15 日開工，工期 585 日曆天，因用地尚未完成徵收，展延至 84 年 10 月 1 日開工。部分路段地上

物無法配合拆除等因素，展延 395 天、或因地層軟弱無法施工，辦理變更設計，惟變更設計尚未獲准，致無法繼續施工等，經工程會 88 年 8 月 27 日調處結果以現況結案，並展延 755 天，共計展延 1,150 天，結算金額為 1 億 3,642 萬 3,000 元。

4、長泰至福隆段(102 線 35k+578~41k+140)：

(1) 35K+576~40K+680：原合約規定 84 年 4 月 11 日開工，工期 400 日曆天，因用地取得及地上物補償尚未完成，展延至同年 11 月 1 日開工。因變更都市計畫案未獲核定、用地徵收及建物無法配合拆除、管線遷移等因素影響，展延工期 786 天。前述用地取得等因素影響，致無法全面施工，承商於 88 年 1 月 29 日向工程會申請爭議調解，調處結果以現況結案，並展延 427 天。合計展延 1,213 天，結算金額為 9,908 萬 6,586 元。

(2) 37k+000~40k+680 段未施工路段：工程於 90 年 10 月 26 日決標，決標金額 4,950 萬元，90 年 12 月 8 日開工，工期 300 日曆天，計展延 217 天，至 92 年 5 月 8 日完工。

五、基平隧道工程之施工過程及後續處置

(一) 基平隧道新建工程 (4K+220~7K+200，土木部分)，隧道總長 2,557 公尺，決標日期 86 年 2 月 14 日，合約金額 8 億 4,730 萬餘元，於 86 年 2 月 26 日開工，工期 1,460 日曆天，預計 90 年 2 月 24 日完工，因用地取得延誤等因素影響，共辦理 6 次展延工期，計展延 766 天 (用地取得延誤展延 72 天、辦理變更設計展延 185 天、天候因素影響共 27 天、隧道北口剩餘土石方無法借道運出工地影響展延 482 天)，嗣依契約第

十九(二)第 2 項規定於 93 年 12 月 9 日調解成立辦理終止契約，結算金額 4 億 7,955 萬 386 元。

(二)本工程原規劃分別由隧道南、北口進行開挖，剩餘土石方自隧道北口出土，惟須借道基隆市東勢街外運，因當地民眾抗爭，經 9 次與基隆市政府、當地民意代表及民眾協調，仍未獲基隆市政府同意，致工程剩餘土石方無法自北口運離工地，嚴重影響工程執行，辦理展延工期 482 天，嗣經承包商以棄土運輸路線未獲地方同意等為由，申請履約爭議調解，並經工程會於 93 年 12 月 9 日調解成立而終止合約，結算金額 4 億 7,955 萬餘元，經調解結果以現況結案。截至終止合約時止，隧道尚未全部貫通，僅上半部於 90 年 9 月 15 日貫通，下半部未開挖長達 332 公尺，內襯砌完成 500 公尺。北洞口假隧道段於 91 年 3 月 31 日發生地震造成洞口坍塌，該坍塌已委託顧問公司研妥解決方案，併入基平隧道後續工程發包施工。

(三)查本工程於終止合約前，即已處於停工狀態，後續工程是否繼續執行一直未獲行政院核定，經建會曾於 93 年 4 月 8 日函示審議意見，就基平隧道因已屆完工階段，僅勉予同意自 94 年度起編列少數經費賡續辦理隧道面安全保護工作，未同意繼續施作；然工程會於 95 年 6 月 18 日訪查該計畫執行情形時，發現該隧道基隆端已產生抽心坍塌 30 公尺，若相關內襯砌等未儘速完成，日後恐將造成更大崩坍，未來若需繼續完成本計畫，將另增經費等。迄至 96 年 12 月 4 日行政院函轉工程會審議意見，認為若不賡續辦理，未來有發生坍塌破壞之慮，重新辦理所需經費勢將更增加，又有隧道無路之情事，將造成民眾對政府負面之觀感，倘不賡續辦理，則先前投入之數億元經費將無法發揮效益，故核定暖暖至十分寮路段（含基平隧道）繼續施

作。經後續工程已重新發包，並於 97 年 12 月 1 日開工，進行隧道襯砌施工。

六、交通部對本工程之督導考核情形

計畫審核程序：本工程計畫係由公路總局（個別計畫主辦機關）陳送交通部（次類別主辦機關）審核後報行政院核定，屬部會列管，該執行機關為公路總局第一區養護工程處；依交通部與所屬機關權責劃分表規定-列管計畫作業之研提及後續追蹤管考由部屬機關提報、交通部核定。

柒、調查意見：

本案係據審計部函報，稽察交通部公路總局辦理「基隆暖暖至宜蘭大溪段工程改善計畫（台2丙線興建及改善計畫）」，其執行情形核有未盡職責及效能過低乙案。案經交通部以民國（下同）98年1月20日交路（一）字第0980000720號、交通部公路總局以同年月15日路養護字第0970054780號等函覆，本院並於同年2月17日現場履勘暨約詢交通部暨所屬公路總局承辦人員以釐清案情，及參據審計部查處結果，茲已調查竣事，爰綜整本案調查意見如次：

- 一、交通部公路總局辦理本工程延宕超過10年，工程完工期程預計長達20年，執行工程興建計畫冗長，行政效能不彰，顯有怠失。
 - （一）交通部公路總局（前為臺灣省政府交通處公路局，88年7月1日因臺灣省政府組織精簡改隸屬交通部，下稱公路總局），於81年3月31日研提「基隆暖暖至宜蘭大溪段工程改善計畫」函報前臺灣省政府交通處，計畫目標為促進台北縣平溪、雙溪、貢寮鄉等區域均衡發展，建立東北角環狀交通路網，紓解假日北濱交通擁擠等，計拓寬改善25.2公里，新闢16.5公里，合計41.7公里，總經費91.28億元（用地費21.33億元、工程費69.95億元），分5年進行，自83年度起開始執行，期程至87年度止。預計辦理基隆暖暖至十分寮、十分寮至雙溪、雙溪至長泰、長泰至大溪、長泰至福隆等5個路段之改善工程。
 - （二）查本工程執行因工程計畫編修報核遲延多年，遲未能獲行政院核定；興建經費之財務規劃流於形式，僅視實際工程進度調移經費；選線與定線有欠允當，非工法爭議過大即與地方機關意見相左；工程進行發包施工，未能妥適處理配合事項等原因，造成

工程進度嚴重落後，且未能有效解決進度落後問題，致計畫推動期程逾越 87 年度預計完成期限，直至交通部於 90 年 3 月函請檢討 10 億元以上重大公路建設計畫執行情形，該局始進行報核，全案修正計畫迨至 96 年 12 月 4 日始獲行政院通過。本案修正計畫核定後，計拓寬改善 10.034 公里，新闢 17.869 公里，合計 27.903 公里，十分寮至福隆路段期程延長至 99 年，暖暖至十分寮路段延長至 102 年，全線預計至 102 年方完成全部工程。顯見其執行過程核有規劃未盡妥善、行政效能不彰之失。

(三)綜上，交通部公路總局辦理本工程，原規劃自 83 年度起開始執行，期程至 87 年度止完工，然至今已延宕超過 10 年，究其原因係因規劃未盡妥善、行政效能不彰等因素，雖經重新檢討計畫期程，惟預計仍須至 102 年方能完成全線工程，工程期程預計長達 20 年，工程執行興建計畫冗長，顯有怠失。

二、交通部公路總局辦理本工程計畫編修、報核，遲延 3 年始進行報核，又遲遲未能通過行政院之核定，檢討期程長達 6 年始獲核定，顯欠妥適。

(一)查 81 年之「臺灣省政府重要經建計畫督導管制考核要點」第 4 點之(四)規定，各項計畫於執行過程中，如需調整(修正)計畫內容、預算或進度時，應依院頒「行政院所屬各機關列管計畫申請調整、撤銷原則及作業規定」辦理。另行政院 81 年 6 月 3 日修正之「行政院列管計畫調整撤銷作業規定」(按：由前述作業規定易名，並已於 94 年 5 月 10 日廢止)第 5 點規定，列管計畫調整或撤銷申請案件，主管機關應在年度或計畫結束前二個月內送達列管機關，逾期不得提出申請，但可將無法繼續執行或未能達成計畫目標之原因，記載於考評報告內。

顯見工程計畫之編修應於一定之時效內申請、報核。

- (二)查本計畫因未能於規劃時間內完成，執行進度落後，且未有效解決進度落後問題，計畫推動期程逾越87年度預計完成期限，亦未依規定辦理計畫修正，直至交通部於90年3月函請檢討10億元以上重大公路建設計畫執行情形，公路總局始進行檢討，嗣於90年9月27日函請交通部：擬依計畫賡續辦理本案工程未發包路段。經交通部運輸研究所（下稱運研所）邀集相關單位現勘研提意見，直至91年11月19日公路總局提報交通部第一次修正計畫，嗣經交通部多次退回修改，迄至93年2月16日始陳報行政院審核，距原訂期程結束（87）已逾5年。又全案修正計畫迨至96年12月4日始獲行政院通過，綜觀行政院其主要核示諸如：94年北宜高速公路通車後台2線濱海公路服務水準之變化情形；貢寮、雙溪、平溪、石碇之山區觀光旅遊線應整體規劃並研擬相關配套措施；基隆暖暖至十分寮路段興建之財務及經濟效益，提出詳細之分析與說明；拓寬改善縣106線、縣102線作為該路段替代路線之可行性，並評估各方案具體經濟效益；引用之交通規劃報告內容及交通量預測、年度交通量數據均陳舊，且未分析國道5號道路通車後對本路段交通量之影響及變化；暖暖至十分寮路段、縣106線及縣102線三方案之經濟效率評估粗糙、評定基準不一；十分寮至福隆路段自行車車道部分，計畫書引用數年前規劃草案之論述理念；未見台北縣政府實質及定案之台2丙沿線土地使用管制計畫、道路景觀計畫及觀光整體路線等尚待補充之意見，致公路總局之計畫修訂前後報核共計6次，遲遲未能通過行政院之核

定。對上開行政院之核示意見，公路總局本應於公路興建及後續檢討，就相關之可行性評估及後續運輸規劃設計階段即須完備，方可進行後續之工程設計與發包施工，然實際卻於施工多年後，仍遭行政院質疑其規劃內容，顯見公路總局於本工程之可行性及運輸規劃之評估與檢討實有欠妥適。

(三)綜上，交通部公路總局辦理本工程計畫編修、報核，於工程推動期程逾越原規劃預計 87 年完成期限，即應依規定進行檢討、報核，然卻遲延 3 年，於 90 年始向交通部進行報核，又因工程之可行性及運輸規劃之評估與檢討有欠允當，致遲遲未能通過行政院之核定，檢討期程長達 6 年，於 96 年始獲行政院核定，顯欠妥適。

三、交通部公路總局辦理本工程財務規劃流於形式，僅以工程進度調移經費，罔顧預定規劃完工期程，經費籌編作業不當，致完工通車遙遙無期，顯有違失。

(一)據 76 年「臺灣省政府重要經建投資計畫編審先期作業實施要點」第 3 點規定，重要經建投資計畫之範圍，包括「其他總投資額在新台幣 5 億元以上之新興計畫」；第 5 點規定，該府各機關擬編之重要經建投資計畫，必須配合臺灣省整體經建目標、政策及措施，並對相關因素詳加評估分析，其中包括「財務方案一應考慮資金調度及來源之可行性……」等因素。」顯見工程之興建評估應針對財務方案，考慮資金調度及來源之可行性。

(二)查本工程原規劃總經費為 91.28 億元，預定自 83 年度起，至 87 年度止分 5 年辦理，各年度經費需求數約 18.25 億元，預計申請中央補助 2/3（每年度申請補助約 12.17 億元）、省府自籌 1/3，經省府列為 83 年度重要經建投資計畫。惟行政院於 82 年 2 月 3 日核定本

計畫，按中央補助 1/2 原則，由省府自行負擔 1/2，且 83 年度僅補助 2.79 億元，刪減數達 9.38 億元，然公路總局於後續並未針對預算核列不足之情形，檢討財務規劃或辦理計畫調整以為因應，並稱：「因中央補助經費不足及省府財政困難，多次未能按申請數核列預算，僅能依核列經費擬訂年度作業計畫辦理工程施工，並視實際工程進度調移經費辦理。」致原計畫推動期間（83 至 87 年度）各年度所編預算均有不足情形，迄至 87 年度止，合計僅編列 15.05 億元，與原計畫所需總經費 91.28 億元，差異甚大。顯見公路總局於工程興建期間，未能針對中央財政狀況及本工程財務方案變動，考慮資金調度及來源之可行性，顯見其財務規劃流於形式。

- (三) 復 88 年省府組織精簡，公路總局改隸屬交通部後，本工程計畫經費中原省府應負擔部分，改由中央公務預算辦理，其財源籌措方式已異於原計畫，然卻未見公路總局研謀因應對策，適時修正財務規劃，肇致自 88 年度起，迄行政院 96 年 12 月核定修正計畫之 9 年期間，除 88 至 91 年度（89 及 90 年度為施工高峰期）因應已發包之工程需要而編列 2 億元至 4 億元不等之預算外，其於 92 至 96 年度之修正計畫未獲核定期間，或因上年度尚有預算保留數而未編列年度預算，或因計畫執行進度緩慢，僅編列少數預算（2,000 萬元至 3,000 萬元不等），致發生經費不敷使用，或流用他項計畫預算辦理。顯見公路總局辦理本工程之經費籌編作業不當，置預定規劃完工期程於罔顧。
- (四) 綜上，交通部公路總局辦理本工程未能針對後續預算核列不足情形，檢討財務規劃或辦理計畫調整以為因應，顯見財務規劃流於形式，僅以工程進度調移經費，於工程計畫期間屢見預算保留或經費流出或

調減之情事，其經費籌編作業不當，罔顧預定規劃完工期程，使工程完工通車遙遙無期，顯有違失。

四、交通部公路總局辦理本工程之選線與定線有欠允當，於規劃路線完成細部設計後，卻仍無法結案或據以發包進行施工，致設計成果棄置、浪費公帑，顯有疏失。

(一)據 76 年「臺灣省政府重要經建投資計畫編審先期作業實施要點」第 6 點有關計畫擬編之格式與內容中「現況分析」之規定，應敘明計畫之現況、遭遇困難、問題研析，並列舉所考慮之因素及規劃原則，如屬延續性之投資計畫，並應加敘執行成果檢討。

(二)查本工程計畫原規劃辦理基隆暖暖至十分寮、十分寮至雙溪、雙溪至長泰、長泰至大溪、長泰至福隆等 5 個路段之改善工程，其中部分路段工程設計延宕多年未能完成，或設計成果廢棄等情形，分述如下：

1、基隆暖暖至十分寮路段(0k+000~9k+620)：原規劃自 83 年度至 85 年度興建完成，然本路段之工程設計案係於 83 年 12 月 9 日決標，決標金額 810 萬元，惟迄今尚無任何路段工程辦理發包施工，且該工程設計案自 83 年底決標迄未結案。

2、十分寮至雙溪段(9k+620~21k+513)：本路段長 11.89 公里，委託設計案於 83 年 10 月 24 日決標，決標金額 648 萬餘元。其中 13K~16K 路段設計案因土方工程數量過大，經行政院公共工程委員會(下稱工程會)於 91 年 6 月 13 日函請該局採用對於環境傷害最小之工法，重新檢討規劃設計內容後，再行函報審議；嗣因 92 年 7 月 2 日公布施行「工程技術顧問公司管理條例」，本設計案廠商未能依該條例規定取得相關顧問公司登記證，自 93 年 1 月 1 日起，即不能執行工程設計業務，導致部分路段尚未

完成設計及工程招標者，須依現況辦理結案，致 13K~16K 路段依契約規定以 90% 計價，另 19K+530~21K+513 路段僅完成初步設計圖，依 20% 計價結算，據統計該 2 路段共給付設計費 513 萬餘元，經公路總局另於 94 年 5 月、96 年 10 月重新辦理該 2 路段之委外設計招標（決標金額分別為 642 萬餘元及 1,346 萬餘元），該 2 路段原設計成果予以廢棄。

- 3、長泰至大溪路段：預定於 86 至 87 年間完成興建，因該路線經過經濟部水資源局（下稱水資源局）規劃之大溪壩壩址，經濟部於 82 年 12 月 6 日函請研議改線，惟該局在路線更改尚未確定前，於 83 年 12 月、85 年 8 月分別辦理長泰至內寮段 29K+700~33K+315、26K+000~29K+700 等 2 案委外設計之招標，決標金額分別為 79 萬餘元及 861 萬餘元。29k+700~33k+315 段因未受壩址影響，於 83 年 12 月 9 日先行辦理委託設計；26k+000~29k+700 段後因水資源局保留貢寮壩，經改線測量後，於 85 年 8 月 5 日辦理委託設計。嗣因該路段道路位於水源保護區等原因，未通過環境影響評估，另行政院經濟建設委員會（下稱經建會）於 93 年 4 月審議本案修正計畫之結論，亦核定本路段無闢建之必要，予以剔除。前開 2 案已完成之設計因而廢棄，支付設計費為 224 萬餘元。

（三）綜上，交通部公路總局未審慎辦理規劃設計作業，部分路段原規劃路線因地方居民反對、工程用地未取得，或因路線經過水源保護區等原因，導致原設計案延宕多年未能完成，顯見辦理本工程之選線與定線有欠允當，或規劃路線完成細部設計後，卻無法結案或據以發包進行施工，致設計成果棄置、浪費公帑，

顯有疏失。

五、交通部公路總局辦理本工程之發包施工，未能妥適處理工程施工之配合事項，致多項工程延宕完成，或未完工僅以現況結案，核有怠失。

(一)查本工程之發包施工，未能詳細評估規劃用地取得、地上物補償及拆遷、管線遷移、廢土運棄等因素，肇致各項工程執行過程，因上開工程施工配合事項延宕處置，嚴重影響施工進度，分述如下：

- 1、十分寮至雙溪段（9k+620～21k+513）：11K+060~11K+200 本路段原名「基隆暖暖至宜蘭大溪改善十分寮至雙溪橋梁興建工程」，於 86 年 1 月 24 日決標，決標金額 2,696 萬 877 元，工期 300 日曆天，於同年 2 月 26 日開工。惟該工程因地上物補償、拆遷問題延宕超過 1 年仍未解決，經工程會於 88 年 9 月 21 日調解成立，公路總局同意退還部分履約保證金，終止契約。嗣另案辦理，於 89 年 6 月 12 日決標，決標金額 2,856 萬 6,262 元。並於同年 7 月 10 日開工，原合約日期為 300 日曆天，因居民阻撓施工展延 318 天，共計展延 737 天，至 92 年 5 月 12 日完工；11K+200~13K+000 平雙隧道工程（土木部分）於 85 年 9 月 10 日決標，決標金額 4 億 2,563 萬 6,839 元，工期 900 日曆天，於同年 9 月 19 日開工，因隧道南口用地取得延誤而影響施工展延 528 天，及天候與機電工程等其他因素，共計展延 891 天，至 90 年 8 月 10 日完工；16k+000~19k+530 工程於 87 年 11 月 20 日決標，決標金額 1 億 3,436 萬 9,429 元，工期 585 日曆天，於 88 年 1 月 23 日開工，因自來水管線遷移延誤影響致展延 203 天，計展延 393 天，至 90 年 9 月 15 日完工。

- 2、雙溪至長泰段(102線 32k+454~35k+578):32K+454~35K+180:原合約規定84年5月15日開工,工期585日曆天,因用地尚未完成徵收,展延至84年10月1日開工。部分路段地上物無法配合拆除等因素,展延395天、或因地層軟弱無法施工,辦理變更設計,惟變更設計尚未獲准,致無法繼續施工等,經工程會88年8月27日調處結果以現況結案,並展延755天,共計展延1,150天。
- 3、長泰至福隆段(102線 35k+578~41k+140):35K+576~40K+680原合約規定84年4月11日開工,工期400日曆天,因用地取得及地上物補償尚未完成,展延至同年11月1日開工。嗣因變更都市計畫案未獲核定、用地徵收及建物無法配合拆除、管線遷移等因素影響,展延工期786天。前述用地取得等因素影響,致無法全面施工,承商於88年1月29日向工程會申請爭議調解,調處結果以現況結案,並展延427天,合計展延1,213天。

(二)綜上,交通部公路總局辦理本工程之發包施工,因剩餘土石方無法運棄、地上物補償及拆遷問題未能解決、未及時取得用地及遷移管線等工程施工配合事項之妥適處理,致多項工程延宕完成,或未完工僅以現況結案,核有怠失。

六、交通部公路總局未能妥適處理基平隧道工程,致工程中斷停頓,又停工後對隧道面未善盡保全之責,恐發生抽心坍塌,增加後續工程範圍及經費支出,核有疏失。

(一)查基平隧道新建工程總長2,557公尺,決標日期86年2月14日,合約金額8億4,730萬餘元,於86年2月26日開工,工期1,460日曆天,預計90年2月24日

完工。本工程原規劃分別由隧道南、北口進行開挖，剩餘土石方自隧道北口出土，惟須借道基隆市東勢街外運，因當地民眾抗爭，且未獲基隆市政府同意，致工程剩餘土石方無法自北口運離工地，嚴重影響工程執行，辦理展延工期 482 天，嗣經承包商以棄土運輸路線未獲地方同意等為由，申請履約爭議調解，並經工程會於 93 年 12 月 9 日調解成立而終止合約，結算金額 4 億 7,955 萬餘元，經調解結果以現況結案。截至終止合約時止，隧道尚未全部貫通，且內襯砌僅完成 500 公尺，北洞口假隧道段於 91 年 3 月 31 日發生地震造成洞口坍塌。顯見公路總局未能妥適處理基平隧道工程之民眾抗爭、棄土清運等問題，致工程中斷停頓。

- (二)復本工程於終止合約前，即已處於停工狀態，後續工程是否繼續執行一直未獲行政院核定，經建會曾於 93 年 4 月 8 日函示審議意見，就基平隧道因已屆完工階段，僅勉予同意自 94 年度起編列少數經費賡續辦理隧道面安全保護工作，未同意繼續施作；然工程會於 95 年 6 月 18 日訪查該計畫執行情形時指出，該隧道基隆端已產生抽心坍塌 30 公尺，若相關內襯砌等未儘速完成，日後恐將造成更大崩坍，未來若需繼續完成本計畫，將另增經費等。雖公路總局稱，該崩坍係 91.3.31 地震造成洞口坍塌，並非因隧道開挖段未襯砌部分發生抽心坍塌。迄至 96 年 12 月 4 日行政院函轉工程會審議意見，認為若不賡續辦理，未來有發生坍孔破壞之慮，重新辦理所需經費勢將更增加，又有隧道無路之情事，倘不賡續辦理，則先前投入之數億元經費將無法發揮效益，故核定暖暖至十分寮路段（含基平隧道）繼續施作。查後續工程已重新發包，並於 97 年 12 月 1 日開工，進行隧道襯砌施工。故因工程中斷

後，公路總局對隧道面未能善盡保全之責，遭致發生抽心坍塌之可能，將增加後續工程範圍及經費支出。

- (三) 綜上，交通部公路總局未能妥適處理基平隧道工程之民眾抗爭問題，因工程剩餘土石方無法自北口運離工地，致工程中斷停頓，又停工後對隧道面未善盡保全之責，致隧道內發生抽心坍塌之可能，增加後續工程範圍及經費支出，核有疏失。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見一至六，提案糾正交通部公路總局。
- 二、抄調查意見函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。