

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部公路總局。

貳、案由：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）」，工程延宕超過10年，預計工程完工期程長達20年；辦理本工程計畫編修、報核，遲遲未能通過行政院之核定，檢討期程長達6年始獲核定；辦理本工程財務規劃流於形式，罔顧預定規劃完工期程，經費籌編作業不當，完工通車遙遙無期；辦理本工程之選線與定線有欠允當，致設計成果棄置、浪費公帑；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；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，遭致發生抽心坍塌可能，均核有違失。

參、事實與理由：

本案前經審計部調查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。嗣經本院分向交通部暨所屬公路總局調閱相關卷證，並進行現場履勘暨約詢交通部暨所屬公路總局承辦人員，及參據審計部查處結果，茲將違失事項臚陳如下：

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，亦核定本路段無關建之必要，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 10 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。

綜上所述，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）」，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；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；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，完工通車遙遙無期；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；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；且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，遭致發生抽心坍塌可能，增加後續工程範圍及經費支出等，均核有違失。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。