

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、內政部暨所屬營建署。

貳、案由：行政院草率核定「寬頻管道建置計畫」，未能充分考量各部會之基本職掌與事權分工，亦未提供「行動M台灣計畫」有效整合機制；內政部並未尊重電信法及市區道路條例等相關規定，在承辦人力與專業條件俱顯不足的情況下，紊亂政府體制；內政部暨所屬營建署辦理寬頻管道建置計畫，未考量各地市區道路下既有綿密之各式管道，卻又新設置寬頻管道，又對於寬頻管道建置後佈纜率過低、營運效果不彰、執行績效不佳等情事無以掌控，亦未確實審查受理申請之計畫，導致市區道路一再破壞、不斷坑挖，影響市民安全與市容觀瞻，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

審計部於民國(下同)96年6月6日、7月19日函報，內政部營建署(下稱營建署)辦理「行動M台灣計畫—寬頻管道建置計畫」，核有未盡職責及效能過低情事。案經本院函請審計部協助調查，並調取相關卷證審閱，及詢問相關人員，業已調查完竣，茲臚列本案相關違失事項如下：

一、行政院草率核定「寬頻管道建置計畫」，對中華電信的先占優勢未能充分審酌，對民營固網業者之自由競爭條件未能全盤掌握，對相關之國際發展經驗亦缺乏全面理解，不但未能因此提供價廉而質優之網路服務，且無從檢視耗費新台幣(下同)三百億元鉅資之實質成效，明顯不符預期之政策目標，洵有違失。

(一)按88年11月3日修正之電信法第31條規定：「第一類電信事業從事其固定通信網路管線基礎設施之建設時，於通信網路瓶頸所在設施，得向瓶頸所

在設施之第一類電信事業請求有償共用管線基礎設施。前項共用管線基礎設施之請求，被請求之業者無正當理由不得拒絕之。」此係為因應第一類電信事業原先由中華電信所獨占，經開放民間經營後，刪除第一類電信事業得徵收土地之規定，以泯除土地所有人之質疑與抗爭。且固定通信業務開放後，將引發經營者進行大規模基礎管線設施之建設，社會成本劇增，乃決定開放固定通信網路管線基礎設施為共用，以加速電信競爭自由市場之建立。

(二)實施電信自由化政策後，民營固網業者於電信網路建設中之最大瓶頸在於用戶迴路的「最後一哩」(last mile)限制，由於地方自治權限、市容景觀規劃與電信管道飽和等多重困限，加以中華電信公司已主導固網市場，其於既有用戶迴路中占有率高達 97%。國家通訊傳播委員會自 96 年起，於每年 4 月以 5.35% 之調幅下限，要求中華電信公司就非對稱數位用戶迴路(ADSL)電路費進行降價。消基會於 98 年 3 月 26 日指出：「ADSL 降價幅度過低，銅軸纜線上網費用以 8M/640k 而言，中華電信公司每月收取 999 元，然中華電信公司之『最後一哩』建置費當初是由人民納稅所提供，中華電信每年還要向用戶及其他網路業者收取高額電路費，等於將全民之納稅充當中華電信公司之獲利。」在網際網路技術及應用迅速發展的趨勢下，寬頻建設乃各先進國家資訊通訊發展之重要環節，且寬頻網路漸漸成為生活基本設備之一，降低寬頻上網費率容有檢討空間。

(三)本案中營建署推動寬頻管道建置計畫係根據行政院國家資訊通信發展推動小組 92 年 8 月 31 日(92)

資通發字第 1057 號函會議紀錄辦理，該計畫依據交通部前電信總局所擬「全國光纖到戶管道建置計畫」及行政院科技顧問組所擬「光纖到戶管道建置規劃」辦理。其為提供用戶所需之更高頻寬服務，乃建置寬頻管道。嗣行政院以 94 年 1 月 31 日院臺建字第 0940080547 號函核定，營建署研擬「新十大建設—行動 M 台灣計畫(寬頻管道建置計畫)」之相關報告，於 94 年度至 98 年度由中央政府補助 300 億元，並由地方政府及其他機關自籌 55.87 億元，建置 6,000 公里之寬頻管道，計畫之預期效益包括：「落實寬頻市場自由競爭的目標，提高通訊速率與品質，縮短數位落差，加速寬頻建設，以提供價廉質優之網路服務，並創造就業機會。」

- (四)營建署提供截至 98 年 2 月 19 日止之統計資料顯示，寬頻管道建置公里數雖已達 4,540.2 公里，惟實際佈纜公里數僅為 1,828.7 公里，其中公務佈纜 492.9 公里，有線電視業者佈纜 458.8 公里，固網業者之佈纜則僅有 877 公里，前述之預期效應並未落實。又中華電信公司之固網建設，係由機房接至幹纜、配纜，再到用戶纜，具體建置公里數因數量龐大，部分設施年代久遠而無以估算，顯然寬頻管道建置計畫與自由公平競爭條件尚有巨大落差，且耗費過於龐大。交通部長毛治國在本院約詢時即表示：「觀察國外經驗，『最後一哩』問題，並沒有成功案例。新參與之電信業者無法與既有業者競爭。尋思此問題之解決方式，只有加入有線電視業者才具有競爭力。唯有採取數位化且整合相關業者才能有真正的突破。以美國為例，透過有線電視上網的比例，比用電信網路上網的更高，除電信與電視之外，很難有其他固網業者之競爭空間。」基於

此，政府推動之行動M台灣計畫，顯然在初期規劃工作上，即未考慮到選擇出真正可行之有效的政策方案，這是行動M台灣計畫效能過低的主要關鍵。

(五)綜上，行政院草率核定「寬頻管道建置計畫」，對中華電信的先占優勢未能全面審酌，對民營固網業者之自由競爭條件未能充分掌握，對相關之國際發展經驗亦缺乏積極之全盤理解，不但未能因此提供價廉而質優之網路服務，且無從檢視耗費 300 億元鉅資之實質成效，明顯不符預期之政策目標，洵有違失。

二、行政院面對全球電信自由化之趨勢，未能充分考量各部會之基本職掌與事權分工，並未責成國家通訊傳播委員會、交通部、內政部等相關機關充分協調、合作，研擬具體可行的執行計畫，亦未提供「行動M台灣計畫」有效整合機制，導致民營固網業者難以突破用戶迴路之限制，進而減弱寬頻上網之目標，核有疏失。

(一)按「行動M台灣計畫」係為落實「行動台灣、應用無限，躍進新世界」之願景，讓全民在任何時間、地點，皆可運用資訊通訊科技，享受優質的 e 化生活。為實現以上之願景，我國必須建構一健全之無線寬頻網路競爭環境，而民營固網業者因用戶迴路之限制，無法推動寬頻應用服務，故行動M台灣計畫自 94 年度由經濟部編列 70 億元，以建置無線上網基礎環境及應用服務，另由內政部編列 300 億元，以補助建置寬頻管道 6,000 公里，再由地方政府及其他機關提供固網、有線電視及行動電話等業者承租，進而鋪設寬頻線路。

(二)查行政院國家資訊通信發展推動小組委員會工作會議，自 92 年 3 月 31 日起有關寬頻網路之決議略以：「為落實市內用戶迴路開放租用策略…請交通

部研提運用降低上網費用、解決用戶迴路『最後一哩』議題、推動關鍵性應用等措施。…有關試辦縣市政府推動寬頻網路建設評比，成果良好。請交通部電信總局於 93 年起正式實施評比，並適時公佈評比結果。…基礎建設組仍宜由交通部擔任主責機關。」至 94 年 5 月 24 日第 13 次委員會會議中仍決議：「有關 M 台灣計畫的管道建置部分及國家整體寬頻發展措施，請基礎建設組(由交通部召集)召開會議邀集相關部會共同研議，並提出完整的配套措施。」足證其原決議係由交通部負責召集任務。

(三)有關用戶迴路「最後一哩」事宜，經行政院國家資訊通信發展推動小組召集，固網業者與中華電信公司協商五十餘次仍未能達成共識。若要將中華電信收歸國有，經評估經費高達 7 千餘億元。行政院科技顧問組國家資訊通信發展推動小組乃於 92 年 8 月 28 日光纖到戶管道建置規劃會議決議：「交由內政部執行寬頻管道建置計畫，在短期內亦協調促使中華電信公司開放用戶迴路。至於時程，交通部前電信總局已提報初步構想『開放中華電信用戶迴路』，供新電信固網業者租用，直到 3 家固網業者的占有率各達 10% 以上，即回歸市場機制。」此係本計畫轉由內政部負責之緣由。

(四)為因應全球性之數位匯流發展及監理之新趨勢，彌補現行通訊及傳播事權分散之限制，國家通訊傳播委員會於 95 年 2 月 22 日正式成立，並整合通訊與傳播市場的監理任務，促使電信、傳播及資訊等三大領域產業均能在公平基礎上從事良性競爭與積極互動。據此，新成立之國家通訊傳播委員會掌理事項包括：「一、通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。二、通訊傳播

事業營運之監督管理及證照核發。三、通訊傳播系統及設備之審驗。四、通訊傳播工程技術規範之訂定。」但是行政院面對全球電信自由化之趨勢，卻未能充分考量各部會之職掌劃分與事權分工，倉促決定由內政部執行寬頻管道建置計畫，而未由當時仍負責電信業務之交通部，與新成立之國家通訊傳播委員會及內政部合作協調，研擬相關執行計畫。而行政院在核定內政部營建署函報「寬頻管道建置計畫」時，亦未考量其電信專業不足之限制，並未建立其與經濟部工業局主辦「行動台灣應用計畫」之整合機制，導致民營固網業者無法突破用戶迴路之限制，進而減弱寬頻上網之目標，核有疏失。

三、內政部並未尊重電信法及市區道路條例等相關規定，在承辦人力與專業條件俱顯不足的情況下，率爾承諾執行此計畫，導致執行成效不彰，紊亂政府體制，核有未當。

(一)按 91 年 7 月 10 日修正之電信法第 32 條第 6 項及第 7 項規定：「第一類電信事業設置其管線基礎設施時，中央及地方機關應予協助。第一類電信事業就新設基礎設施及終端設備應共同成立管線基礎設施建設協商小組，協商管線基礎設施之規劃、申請、建設及共用事項，必要時，由交通部協調處理之。」此係為促進第一類電信事業管線基礎設施之建設，明訂中央及地方機關應有配合協助建設之義務，且為促進電信管線基礎設施之共構、共用及申設事宜，以有效運用通信網路資源。又依據「行政院國家資訊通信發展推動小組設置要點」第 1 點規定：「行政院為促進資訊通信、電子商務及相關產業升級，提高政府機關行政效率與便民服務及網路普及應用，以提升國家整體之國際競爭力，特設立

跨部會之行政院國家資訊通信發展推動小組。」同要點第 5 點規定：「行政院國家資訊通信發展推動小組為執行任務，設…網路建設組由交通部召集，負責跨部會協調及分工等事宜。各組置召集人 1 人，除策略規劃組召集人，由行政院科技顧問組執行秘書兼任外，其餘各組召集人，由召集機關之委員擔任。」根據上述各項規範，內政部實非本計畫之業管機關。

(二)復按市區道路條例第 8 條規定：「擬訂市區道路修築計畫時，應先與必須附設於道路範圍內之下水道、自來水、電力、郵政電信…等各該事業之主管機關聯繫，取得協議，修築計畫報經核定後，各該事業附設於道路範圍內之設施，必須配合道路修築計畫辦理。」惟查行政院國家資訊通信發展推動小組 92 年 8 月 31 日(92)資通發字第 1057 號函會議紀錄略以：「基於寬頻網路發展及道路整體景觀，內政部部長余政憲已原則同意由內政部編列經費及執行本計畫，並依五年六百億元(後修正為三百億元)之時程來建置管道，供電信固網業者及有線電視業者承租使用。」又查營建署為辦理本案計畫之推動，承辦此一計畫之業務單位為公共工程組第二科，含科長一人、承辦四人皆屬兼辦性質，復因本項業務為一新興計畫項目，在人力明顯不足情況下，僅於計畫預算項下逐年編列預算委外辦理專案管理，以協助營建署辦理相關推動事宜。

(三)據上，交通部為電信法主管機關，依法協調處理電信管線基礎設施之規劃、申請、建設及共用事項；而國家通訊傳播委員會則負責通訊傳播監理政策，寬頻管道係附設於道路範圍內管線，內政部雖為市區道路主管機關，惟未尊重電信法及市區道路

條例立法精神，率爾承諾執行本計畫，導致執行成效不彰，紊亂政府體制，核有未當。

四、內政部暨所屬營建署辦理寬頻管道建置計畫，未考量各地市區道路下既有綿密之各式管道，卻又另行新設置寬頻管道，並未與都市更新或新市鎮開發計畫相配合，導致市區道路一再破壞、不斷坑挖，影響市民安全與市容觀瞻，浪費有限資源，洵有違失。

(一)按共同管道法第 2 條規定略以：「共同管道指設於地面上、下，用於容納二種以上公共設施管線之構造物…。公共設施管線指電力、電信…有線電視、路燈、交通號誌或其他經主管機關會商目的事業主管機關認定供公眾使用之管線。」此係為提升城鄉生活品質，統合公共設施管線配置，加強道路管理，維護交通安全及市容觀瞻，以推動共同管道建設。又依據內政部 94 年 7 月 25 日台內營字第 0940083894 號函示略以：「寬頻管道為收容行動電話、固網、有線電視、軍警通訊、交通號誌等相關光纖管路設施，係由政府興建，產權屬公有，可避免道路重複挖掘，有助道路維護管理，得為市區道路附屬工程。」

(二)查行政院國家資訊通信發展推動小組 92 年 8 月 31 日(92)資通發字第 1057 號函會議紀錄略以：「鑑於共同管道一詞有其特定之意義，為免混淆，本計畫名稱改為寬頻管道建置。」行政院科技顧問組 92 年 11 月 20 日所提行動M台灣計畫書亦指出：「本計畫規劃以佈建無線區域網路…宜及早構建完善之網路基礎環境，解決最後一哩之問題…應整合道路地下各類管線，規劃設其寬頻管道系統。」有關公共設施管線之管理與使用機關及權責，詢據營建署查復略以：「電信管線之中央主管機關為交通

部，管理及使用機關為中華電信公司、台灣固網公司、台灣大哥大公司、遠傳公司、新世紀資通公司及亞太公司等。寬頻管道之中央主管機關為內政部，管理機關為各直轄市及縣(市)政府，使用機關為各固網、行動電話及有線電視等業者暨相關公務機關。…寬頻管道主要係施作於市區道路上之整合固網、行動電話、有線電視等弱電公共設施管線之管道工程。」顯見電信業者可自行投資興設電信管線，亦可承租寬頻管道鋪設電信管線，造成資源重覆、電信與寬頻之定義混淆，且權責不分。

(三)又查共同管道包括容納傳輸區域性之公共設施管線之幹管共同管道，及容納供給用戶之管線為主，可直接引至用戶之共同管道，包含支管共同管道、電纜溝及纜線管路等，具有整合地下管線施設，以避免道路重覆挖掘之效益。而建置寬頻管道係屬道路新增之附屬工程，又路面坑洞並非道路完工時即存在，主要係由於各式管線之管溝開挖，造成回填路面凸起，或因車輛輾壓而凹陷，加上管道之人孔及手孔設置，導致道路路面品質不良。

(四)綜上，「寬頻管道」並非共同管道之一種型式，依共同管道法規定應整合各地下公共設施管線於共同管道之內。惟內政部暨所屬營建署辦理本案係另外挖掘道路鋪設寬頻管道，未考量市區道路下已有綿密之各式管道，卻又另行新設寬頻管道，並未與都市更新或新市鎮開發等區域互相配合，造成市區道路再次破壞及浪費資源，明顯違背共同管道法「統合公共設施管線配置，加強道路管理，維護交通安全及市容觀瞻」之立法精神，核有違失。

五、內政部營建署辦理寬頻管道建置計畫，對於寬頻管道建置後佈纜率過低，營運效果不彰、執行績效不佳等

情事無以掌控，洵有未當。

- (一)審計部前於 96 年 6 月 6 日、7 月 19 日函報本院，營建署辦理「行動 M 台灣計畫—寬頻管道建置計畫」，核有未盡職責及效能過低情事略以：「1、專業管理中心未及時規劃成立，肇致補助計畫審查作業不實，並影響預算執行。2、補助計畫審查核定時程一再耽延，且未確實依計畫優先補助原則辦理，肇致建設進度嚴重落後。3、未查明補助計畫實際執行進度覈實撥付補助款，虛增預算執行績效等違失。」並指出：「營建署辦理 95 年度第二次補助作業，仍有相同延誤情事，並遲至 95 年 11 月 24 日始函知受補助機關補助項目及經費。復查該署 95 年度核定補助案共 90 件，其中受管線遷移影響無法於年度內執行完成者，計 64 件，占總補助件數之 71.11%，且尚未執行完成金額高達 18 億 2,167 萬餘元。…自 94 至 95 年底止，實際建設寬頻管道僅 261 公里，尚不及 95 年度計畫建設目標 1,064 公里之 1/4，建設進度嚴重落後。」
- (二)案經內政部改進查復略為：「1、95 年度之委辦案中，即要求承商應獨立成立一專案辦公室，該計畫之專案辦公室自 94 年度之委辦案中即已成立。2、營建署爾後年度計畫推動之重點，於相關宣導或督導會議上，要求各機關儘速協調議會迅速辦理納入預算或墊付作業。3、有關計畫之申請、審查、經費核撥、管考等事項，明訂『內政部補助各機關辦理寬頻管道建置計畫執行要點』，各機關可依執行要點規定辦理，落實補助款之執行效能。」且 94 年度至 97 年度擴大公共建設投資特別預算均經立法院於年度 6 月間始審議通過，不利預算執行，惟 98 年公務預算提前於 98 年 1 月 15 日審議通過。

(三)營建署提供統計資料顯示，94 年度預算編列 10.25 億元，繳庫預算為 2.15 億元，比例高達 21%，95 年度至 97 年度之預算編列分別為 49.5 億元、79.5 億元、49.5 億元，繳庫預算比例已降低為 1.6%、10.3%及 0.1%。又詢據營建署查復：「於 95 年度、96 年度及 97 年度辦理本計畫時，各年度分別至少有 2 次之核定作業，第 1 次核定計畫後即加強檢討各計畫之執行進度，適時檢討各機關之發包結餘款或計畫修正等經費，採滾動式檢討計畫執行及經費運用所辦理之第 2 次核定計畫，運用年度預算經費，以期發揮本計畫之最大效益。」經本院對本案進行查訪後，截至 98 年 2 月 19 日止寬頻管道建置已完成 4,540.2 公里，雖已達成超前年度計畫目標之興建公里數，然台北市都會區、金門縣及澎湖縣之特殊地區均未建置寬頻管道；台北縣、彰化縣及宜蘭縣尚未有佈纜情形；雲林縣、屏東縣僅分別佈纜 7.7 公里及 3.64 公里；且僅有桃園縣等 13 縣市機關及單位配合佈纜及制定相關維護管理之法規，初步估計每月向進駐纜線業者收取租金約為 1,725,746 元。至於實際增加之用戶數，則因業者不願公布相關數據，則無法評估。

(四)據上，審計部稽察本案已促使營建署加強審查作業、覈實撥付補助款，並改善預算執行成效等情事，惟營建署辦理寬頻管道建置計畫，對於寬頻管道建置後佈纜率過低，營運效果不彰、執行績效不佳等情事無以掌控，洵有未當。

六、內政部營建署辦理寬頻管道建置計畫，未合理規劃經費運用比例，亦未確實審查受理申請之計畫，亟待檢討改進。

(一)內政部為推動行動 M 台灣計畫，以行動台灣、應用

無線、商機無限為發展願景，規劃寬頻管道建設，設寬頻管道建置計畫推動及審議委員會，訂定「寬頻管道建置計畫推動及審議委員會設置要點」，主要決策方式必須以合議方式行之，屬合議制單位，其委員會任務包括：「(一)寬頻管道建置計畫申請作業規範審議。(二)各機關申請補助建置寬頻管道計畫之審核。(三)寬頻管道興建政策之審視及調整。(四)計畫執行成效查核。」又內政部營建署為補助鄉(鎮、市)公所、直轄市、縣(市)政府、經濟部工業局、加工出口區管理處及各科學工業園區管理局等機關辦理寬頻管道建置計畫之申請、審查、經費核撥、執行進度管考及督導查核執行績效需要，依據中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法第 9 條、第 14 條至 16 條規定訂定「補助各機關辦理寬頻管道建置計畫執行要點」，其中規範申請補助統一窗口(各直轄市及縣市政府、交通部公路總局、經濟部工業局、經濟部加工出口區管理處、國科會)，申請計畫之審查，必須針對計畫之完整性、合理性、必要性、連貫性及可行性等五大項逐一評比。

(二)惟查本案寬頻管道建置計畫為行動 M 台灣計畫分項計畫之一，係建構連接環島骨幹網路，經台北、台中及高雄都會骨幹網路，並以各都會區或特殊地區為主要推動區域之基礎建設，再漸次普及全國，由直轄市及縣市政府結合業者需求，以公共建設經費建置 6,000 公里寬頻管道，提供固定網路、有線電視及行動電信業者等承租，鋪設光纖。內政部營建署辦理寬頻管道建置計畫，未合理規劃經費運用比例，亦未確實審查受理申請之計畫，僅補助台北市辦理第一年寬頻管道規劃案，爾後對於台北市都會區均未補助辦理寬頻管道建置；交通部公路總局

亦未向內政部申請任何補助；台北縣之補助款亦與其人口數之比例不符；且特殊地區之金門縣係自行規劃設置無線寬頻網路，避免重覆挖掘道路；另澎湖縣政府因財源不足，無法編列配合款，而未申請內政部之補助經費。是以，內政部暨所屬營建署辦理寬頻管道建置計畫，事前未合理規劃經費運用比例，亦未確實審查受理申請之計畫，事後又未落實計畫執行成效之查核機制，造成績效不佳等缺失，亟待檢討改進。

綜上論結，行政院草率核定「寬頻管道建置計畫」，未能充分考量各部會之基本職掌與事權分工，亦未提供「行動M台灣計畫」有效整合機制；內政部並未尊重電信法及市區道路條例等相關規定，在承辦人力與專業條件俱顯不足的情況下，紊亂政府體制；內政部暨所屬營建署辦理寬頻管道建置計畫，未考量各地市區道路下既有綿密之各式管道，卻另行新設置寬頻管道，對於寬頻管道建置後佈纜率過低，營運效果不彰、執行績效不佳等情事無以掌控，亦未確實審查受理申請之計畫，導致市區道路一再破壞、不斷坑挖，影響市民安全與市容觀瞻，均有違失。爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。