調查報告

壹、案由：據訴，臺中市政府辦理「東勢-豐原生活圈快速道路」工程，未於停工原因消滅後，通知承包商施工，肇致後續工期延宕，且須給付承包商因停工所生之損失。究該工程未能即時復工之原因為何？是否適法？案關人員有無怠惰失職情事及違失責任？相關疑義，實有深入調查瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案緣於臺中市東勢區部分居民陳訴：臺中市政府辦理「東勢-豐原生活圈快速道路」(下稱東豐快速道路)計畫案，已通過環境影響評估(下稱環評)，該府率以第一階段環評程序涉有疑義為由，於民國(下同)104年間擅自決定停工，經地方抗議後，僅同意恢復東勢段施工，而石岡段須再做第二階段環評，延宕整體開發時程，並導致承包商江興營造有限公司(下稱江興營造公司)向該府求償停工損失等情。案經本院向臺中市政府、臺中高等行政法院、臺灣臺中地方法院(下稱臺中地院)等機關調閱本案環評審查卷證、行政訴訟案卷與民事訴訟案卷詳閱後，於111年3月10日詢問臺中市政府建設局副局長顏○義、環境保護局(下稱環保局)副局長商○麟及承辦人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、臺中市政府建設局於該府103年3月21日第25次環評會審查通過東豐快速道路計畫案、同年4月9日公告審查結論後，辦理該計畫第4標(跨大甲溪橋梁段)工程招標，由江興營造公司得標，與建設局簽立工程採購契約。因部分居民不服環評審查結論，提起訴願，經臺中市政府訴願決定撤銷原環評審查結論，建設局爰於104年2月25日通知江興營造公司停工，俟同年8月

25日第36次環評會決議第4標維持一階環評後，自同年月28日起與該公司協調復工，該公司因遲未接獲復工通知，乃主張終止合約並求償停工損失。建設局雖非恣意決定停工，惟開發單位負有提供場地予承包商施作之協力義務，停工原因及遲未通知復工，自可歸責於該局，臺中市政府允應督促建設局與環保局本於行政一體，深入檢討環評審查作業及停工原因消滅後如何迅行復工問題，加強控管停工損失風險，避免爾後再生類此案例。

- (一)東豐快速道路計畫係由原交通部臺灣區國道新建工程局(下稱國道新建工程局；現為交通部高速公路局)於93年間辦理「國道4號臺中環線豐原潭子段、臺中生活圈2號線東段及4號線北段工程綜合規劃暨相關工作」時，併將「東勢等山城地區進出國道4號臺中環線之改善可行性研究」納入其中辦理，行政院於99年11月核定可行性報告，國道新建工程局於100年5月完成綜合規劃，102年3月21日交由臺中市政府接續辦理建設計畫提報與執行。臺中市政府為改善台3線豐原石岡段間之交通瓶頸，進而提供山城地區進出國道4號及國道1、3號之運輸孔道，向交通部及內政部爭取「生活圈道路交通系統建設計畫」之補助經費，並將計畫名稱修訂為「東勢-豐原生活圈快速道路」，俾強化東勢、新社、石岡、和平等地區納入臺中生活圈之運輸機能。
- (二)臺中市政府建設局於102年4月3日提報環境影響說明書予環保局進行審查。環保局依「臺中市政府環境影響評估審查委員會(下稱環評會)初審會議作業要點」由該會委員與專家學者組成專案小組進行初審後，再提報環評會審查。東豐快速道路計畫歷經專案小組3次初審，102年2月27日第3次初審會議

結論指出：「本案開發區通過自來水水質水量保護區、保育類野生動物出沒區與921斷層帶通過之地質敏感區，建議應進行第二階段環境影響評估(下稱二階環評)；本案路線規劃通過921地震帶，且以隧道通過市區邊緣山坡地，對地下水位下降之水資源破壞，具有不確定之影響，建議應另提替代方案」。惟該府103年2月21日第25次環評會審查結論，決議無須進入二階環評，請開發單位提出修正案，經環評審查委員確認後通過，環保局於同年4月9日公告審查結論。同年3月28日經濟部公告「車籠埔斷層」範圍，因上開計畫部分路線通過斷層帶，部分居民不服環評審查結果，建設局乃進行「地質調查及地質安全評估」納入環境影響說明書，提報該府同年9月3日召開之第28次環評會審查，審查結論仍決議無須進行二階環評，通過環評審查，環保局於同年9月12日公告第28次環評會審查結論並撤銷第25次環評會決議。部分當地居民不服，以環保局為原處分機關，於同年10月12日提起訴願，主張本案開發範圍業由經濟部公告為活動斷層地質敏感區(車籠埔斷層)，應進行二階環評或另提替代方案。臺中市政府於104年2月6日作成訴願決定，以「環評審查會對於初審結論有無重新提報委員會審查，隻字未提，似有疑義」為由，撤銷第28次環評會審查結論及公告(參見臺中市政府104年2月6日府授法訴字第1040028986號訴願決定書)。

- (三)東豐快速道路計畫案區分5個施工標，環保局103年4月9日公告第25次環評會審查結論通過環評後，建設局辦理第4標(跨大甲溪橋梁段)工程招標，由江興營造公司於同年8月19日得標，同年10月1日與建設局簽立工程採購契約。因第25次及第28次環評會

審查結論及公告已遭撤銷，建設局遂於104年2月25日發文通知江興營造公司暫停施工，俟同年8月25日第36次環評會決議第4、5標無須進行二階環評，並於同年月26日公告審查結論後，建設局自同年月28日起與該公司持續協調復工事宜，江興營造公司嗣以截至104年10月為止，停工已逾6個月以上仍未接獲通知復工，主張終止合約並求償停工期間之各項損失，以建設局為被告，向臺中地院提起民事訴訟，歷經三審，判決建設局應給付江興營造公司停工損失及利息(參見最高法院110年度台上字第1907號判決)。據建設局表示(該局於本院約詢時及會後提供之資料)，賠償江興營造公司因停工所生的各項損失及利息，合計達新臺幣5,619萬2,663元。

- (四)按臺中市政府訴願決定撤銷第28次環評會審查結論及公告，訴願決定理由指摘：「對於初審結論有無重新提報委員會審查，隻字未提，似有疑義」。建設局究有無就專案小組初審意見「建議進行二階環評」、「建議另提替代方案」等事項為必要的補充、修正環境影響說明書並提報環評會？有予究明之必要。該府建設局於本院111年3月10日詢問時提出書面表示：「建設局於第25次環評會即依專案小組第3次初審結論提出補充與說明，並依環境影響評估法施行細則第19條逐項檢討本案是否應進行二階環評，其後提報成果供環評會進行審議，亦有提報替代方案評估成果，相關補充及修正事項皆納列環境影響說明書」等語，該局並於約詢會後檢送104年9月環境影響說明書定稿版及附錄A、B等資料，佐證該局確曾研議替代路線方案並答覆初審意見等情(經查上開環境影響說明書附錄B收錄有「專案小組第3次審查意見及其答覆說明(103.2.27)」對照表)；環保

局專員黃○華於本院同日詢問時亦稱：「第25次環評會已經有依照專案小組初審會議結論研提替代路線方案。本案因為後來經濟部公告車籠埔斷層範圍，該府向法務部詢問意見，決定將地質調查報告納入環評重新審查，訴願決定理由指摘本案隻字未提一節，其實是認知有所落差，環評說明書都有羅列依照初審意見的研議情形及第25次環評會已通過環評審查，審查委員應該有看到。但還是尊重訴願決定，重提環評審查」等語。

- (五)惟查，本於承攬法令，臺中市政府建設局負有提供場地予江興營造公司施工之協力義務，又停工原因消滅後，建設局本應儘速通知承包商復工。第25次環評會審查結論及公告既經第28次環評會決議撤銷，而第28次環評會審查結論及公告又經臺中市政府訴願決定撤銷，則工程停工及未能迅即復工之責任，自應歸責於臺中市政府，建設局與環保局同為市府所屬機關，本於行政一體，自可歸責於建設局，業經最高法院於110年度台上字第1907號判決理由中指明。
- (六)綜上，東豐快速道路計畫第4標工程於發包後又停工，係因原環評審查結論及公告遭訴願決定撤銷所致，尚非臺中市政府建設局恣意決定停工，惟開發單位負有提供場地予承包商施作之協力義務，建設局身為工程採購契約一方當事人，且與環保局同為臺中市政府所屬機關，本於行政一體，停工原因及遲未通知復工，自可歸責於該局，臺中市政府允應督促建設局與環保局深入檢討環評審查作業程序，並就本案民事判決所指，未能於停工原因消滅後迅行通知復工問題，研議改善措施，加強控管停工損失風險，避免爾後再生類此案例。

二、東豐快速道路計畫於環評審查衍生之行政訴訟判決確定後，臺中市政府經第60次環評會決議進行二階環評，建設局依據地質鑽探調查結果及參酌民眾意見，調整第1至3標路線規劃，已通過專案小組初審及110年2月4日召開之第78次環評會審查，於同年4月完成環評報告書認可。有鑑於本計畫路廊通過斷層帶等地質環境敏感區，除請臺中市政府持續檢討健全環評會作業，避免程序瑕疵爭議外，為確保民眾安全及減輕對環境之不利影響，該府於施工及營運階段允應督促建設局及環保局確實依照環評報告書所提各項因應對策及監測措施落實執行。

(一)東豐快速道路計畫案第28次環評會審查結論及公告於遭訴願決定撤銷後，臺中市政府於104年8月25日召開第36次環評會重新進行環評審查，決議：「無須進入二階環評，第3、4、5標一階環評通過¹，第1、2標按開發單位承諾進行二階環評」，環保局於同年2月26日公告審查結論。環保團體「社團法人台灣護樹協會」不服第36次環評會審查結論及公告，提起訴願，經臺中市政府訴願決定駁回後(臺中市政府105年3月4日府授法訴字第1050042528號訴願決定書)，以環保局為被告，提起行政訴訟，案經臺中高等行政法院以「原處分違反行政行為明確性原則而有重大瑕疵」、「未遵循法定正當表決程序」等程序瑕疵，於106年7月28日判決撤銷訴願決定及第36次環評會審查結論與公告，最高行政法院於108年1月4日判決駁回環保局上訴定讞(參見最高行政法院

¹ 經查臺中市政府嗣因調整路線規劃設計，故將第3標納入二階環評。該府建設局於本院111年3月10日詢問時提出書面表示：「本計畫第1、2標進行二階環評，故依規進行替代路線研擬，而第3標係屬第2標接續路段，為考量整體計畫路廊，並減少第3標房舍拆遷數量，故研擬路線方案併第3標範圍同步評析，未涉影響環境之情事」。

107年度判字第758號判決)。

- (二)最高行政法院判決撤銷本案第36次環評會審查結論及公告後，臺中市政府於108年4月17日召開第60次環評會審查，決議：「全案進入二階環評」，於109年10月28日、12月17日召開二階環評專案小組初審會議後，於110年2月4日召開第78次環評會審查，決議同意開發，於同年4月14日公告環評審查結論，同年月19日完成環評報告書認可。
- (三)據該府建設局於本院111年3月10日詢問時所提書面說明及「計畫路廊調整歷程圖示」，最高行政法院判決撤銷本案第36次環評會審查結論後，建設局依據地質鑽探調查結果並參酌民眾意見，北移調整計畫第1至3標規劃路線，以減少拆遷戶數量，第4、5標維持原路線規劃設計。有關地質斷層帶的安全疑義，建設局於本院詢問時提出書面表示：「位於活動斷層地質敏感區內的土地並非完全被禁止使用，公告之目的係期藉由基地地質調查與地質安全評估來確定土地開發行為的適當性，遠離災害風險較高區域或因應風險大小調整土地利用強度與密度」、「開發單位於公告前所進行之地質調查，依據經濟部中央地質調查所之區域地質圖顯示資料，評估成果得知各路線方案均無法避開921斷層帶，路廊選線以遠離斷層破裂帶為原則，並規劃路線與地表裂跡正交」；該局科長游○愷於本院詢問時補充表示：「計畫路線與斷層帶的情形，歷次環評說明會都有向委員和民眾說明，資料也可以查詢，本案路線儘量避開斷層帶」等語。
- (四)經查第78次環評會會議紀錄，本案通過環評審查之理由係為「經綜合考量環評審查委員、專家學者、各方意見及開發單位之答覆，就本案生活環境、自

然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，經專業判斷，認定環境影響評估報告書初稿已足以提供審查判斷所需資訊，得以預防及減輕本案開發對環境造成之不良影響」，評估理由說明：「審查歷程關切計畫路線經車籠埔斷層及梅子斷層，開發單位已依地質鑽探調查結果調整計畫道路路線，其中通過斷層地表裂跡破碎帶及周邊位置路段，因應地震所產生之位移空間，以路堤及大跨徑連續橋梁等易修復型式設計；……規劃隧道採全周式不透水設計，以減輕對周邊地下水位之影響；另開發單位承諾隧道採機械式開挖，並訂定邊坡穩定及隧道緊急防災計畫」，該次會議決議並要求開發單位將「因應地表位移，隧道與高架橋設置之安全監測內容與監測基準」、「工安與災害緊急應變計畫及停工、復工機制」等事項納入環境影響評估報告書定稿。顯見開發單位所提減輕及避免不利環境影響之監測及應變措施，後續是否落實執行，至關重要。

- (五) 綜上，有鑑於計畫路廊通過斷層帶等地質環境敏感區，除請臺中市政府持續檢討健全環評會審查及表決程序，避免再生程序瑕疵爭議外，為確保民眾安全及減輕對環境之不利影響，該府允應於施工及營運階段督促建設局及環保局確實依照環評報告書所提各項因應對策及監測措施落實執行。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請臺中市政府督促所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、社會福利及衛生環境委員會聯席會處理。

調查委員：林國明

中 華 民 國 1 1 1 年 5 月 1 0 日