



政府審計角色與功能之闡述——以新北市捷運三環三線之審計為例

因應國際審計脈動及國內政經環境變化，我國審計機關不斷持續調整其角色定位，並從多重面向積極發揮審計功能。本文藉由「審計機關成熟度模型」，介紹當今政府審計之角色與功能；並以新北市捷運三環三線之審計為例，進一步闡述政府審計「以民為本」之新時代意義與價值。

曾彬凱（審計部臺北市審計處簡任稽察兼科長）

壹、前言

2013 年 10 月國際最高審計機關組織（International Organization of Supreme Audit Institutions，簡稱 INTOSAI）於北京舉行第 21 屆會員代表大會，並通過北京宣言（Beijing Declaration），將「達成全球

良善治理」（achieving good governance globally）列為各國審計機關組織之共同目標。惟審計機關之傳統職能為監督政府財務責任；如欲提升至監督政府施政績效，成為良善公共治理架構下之要角，關鍵在於政府審計之角色與功能是否不斷與時俱進，並賦予新的時代

意義。

近年來，我國審計機關在林審計長慶隆之領導下，配合國際審計趨勢及脈動，全方位積極開展審計新面向，重新定位審計功能之時代價值與意義，並據以監督政府施政，其成效已有目共睹，並獲得各界高度肯定。本文即以新北市捷

運三環三線之審計為例，闡述我國審計機關不斷積極蛻變創新，於扮演傳統政府財務監督者之角色同時，另以政府財務顧問立場，洞察政府當今施政作為，據以提出興革意見；此外，更以前瞻性思維提出預警性意見，協助行政部門辨識施政風險，為興利防弊預為準備。

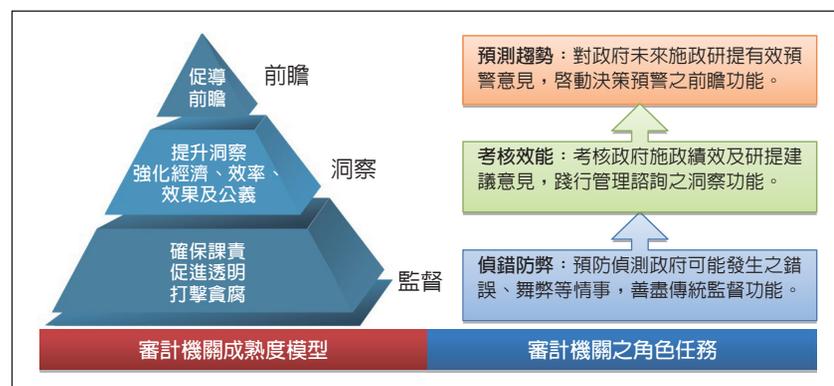
貳、政府審計之角色與功能

政府審計功能得否有效發揮，可反映一國公共治理之良窳。由於公共治理與公共課責密不可分，因此以往政府審計係在公共課責之架構下，以監督者角色行使職權，其審計範疇偏重於政府財務責任之監督。而今各國行政部門為因應外部國際競爭加劇、內部公民意識崛起等挑戰，提出多項新興施政措施，審計機關自需配合調整即時因應，以期於達成政府良善治理目標之過程中，持續扮演關鍵性角色。

2006年，美國前審計長 David M. Walker 於亞洲區國際最高審計機關組織（Asian Organization of Supreme Audit Institutions，簡稱 ASOSAI）大會上，首度倡議「審計機關成熟度模型」，認為政府審計機關的角色應從早期的監督（oversight），逐步邁向洞察（insight）與前瞻（foresight），以擴展傳統的審計功能。次年（2007）年 INTOSAI 專業能力建構委員會（Capacity Building Committee，簡稱 CBC）發布「財政緊縮年代之現代化課責機關（Modernizing Accountability Organizations in

Times of Fiscal Constraint）」報告，其內容即提及美國聯邦審計署（Government Accountability Office，簡稱 GAO）之「課責機關成熟度模型」，可協助最高審計機關增加其對財務監督、政府施政計畫效果之洞察、新興議題之前瞻功能。國際內部稽核協會（The Institute of International Auditors，簡稱 IIA）於 2012 年發布第 2 版「內部稽核在公部門治理之功能（The Role of Auditing In Public Sector Governance）」補充指引時，亦指出內部稽核為堅實公部門治理結構之基本要素，並能有效支持監督、洞察及前瞻

圖 1 審計機關成熟度模型及相關角色任務對照圖



資料來源：作者整理。

論述

之治理功能。

在審計機關成熟度模型之架構下，審計機關係分別扮演「監督者」、「洞察者」與「前瞻者」等角色，其角色具體任務如上頁圖 1，並簡要陳述如次：

一、監督者

為政府審計之基石，其角色功能為預防及偵測政府各機關可能發生之錯誤、舞弊及浪費等情事，有效促進行政機關之透明並確保課責機制之建立，並達到打擊貪腐目標。相關具體工作包括辦理合規性審計、審定決算及審編總決算審核報告等。

二、洞察者

係指審計機關考核政府各機關施政計畫之經濟性、效率性及效果性，進而提出對行政管理之改進意見，為政府審計之加值。相關具體工作包括辦理績效審計及研提建議意見，以踐行管理諮詢之洞察功能。

三、前瞻者

審計機關在社會、科技等各種環境快速變遷之情況下，允宜洞燭機先，以前瞻角度預測其關鍵趨勢，同時確認其風險及機會之所在；並在未涉及行政權責之前提下，對於政府各部門之未來施政規劃研提有效建議，以供其決策之參考。相關具體工作包括提供各種領先指標

及影響分析，以啟動決策預警之前瞻功能。

參、審計案例－新北市捷運三環三線之審計

一、新北市捷運三環三線建設概況

(一) 建設目標

新北市政府為滿足市民對交通便捷服務之高度

圖 2 新北市捷運三環三線圖



資料來源：作者整理。

期待，大幅縮短各區域間交通時間，以紓解都會區繁重交通量，積極推動「捷運三環三線」建設，期串聯並延伸新北市境內各條捷運路線，達成大臺北都會區多核心共同發展之目標。此外，利用捷運系統節能、低碳特性，國人可減少使用機動車輛所帶來的空氣與噪音等污染。

(二) 執行現況

「捷運三環三線」顧名思義，係由3個環狀及3條路線之捷運路網所構成如上頁圖2：「第1環」包括環狀捷運第一、二階段計畫，及已完工通車之文湖線；「第2環」包括萬大—中和—樹林線及新莊線；「第3環」則包括板南線、頂埔線、三鶯線及機場線。至於「3線」，則分別為淡水捷運延伸線、安坑線及汐止民生線。

二、捷運三環三線之審計

政府為解決都會地區日益

壅塞之交通問題，提供人民更便捷的交通服務，近年先後於各大都會地區推動捷運建設。由於捷運計畫耗費鉅額公帑，而其建設成果更攸關民生，審計機關呼應 INTOSAI 所倡議之政府審計價值—「致力對民衆生活產生正面影響之機關」，不僅綿密監督捷運建設之執行情形及有關工程品質，同時就其計畫之經濟、效率及效果性進行查核外，更積極以前瞻性角度辨識計畫風險之所在，據以提出預警性意見。以下謹就審計部新北市審計處（簡稱新北市審計處）於查核新北市捷運三環三線建設所獲稽察成果及重要審計意見為例，說明政府審計於公共治理領域下、如何妥適扮演監督、洞察與前瞻性之角色。

(一) 監督性角色

新北市審計處為有效監督捷運三環三線之工程品質，於102年2月間派員實地稽察捷運環狀線（第一階段）計畫／大坪林站

（Y6）車站連續壁及結構體工程之施工品質。該工程係由新北市政府委由臺北市政府捷運工程局主辦，決標金額14億2,500萬元，經查核結果發現多項缺失，包括：1. 中間柱施作數量及相關計價作業不符規定；2. 連續壁單元之鋼筋實際施作數量與設計結果差異甚鉅；3. 承商未依規定派任專職品管人員；4. 設計單位超編監測儀器數量；5. 承商未依契約規定辦理鋼筋檢測及取樣試驗；6. 部分工項施作與契約圖說規定未符等。該工程監造單位（臺北市政府捷運工程局東區工程處）根據新北市政府函轉新北市審計處之審核通知意見進行檢討，有關施工不符部分除已改善完竣外，並依相關契約規定扣罰（減）承商工程款、品管費及設計單位服務費用共1,026萬餘元；此外，對於承商並未確依規定辦理鋼筋檢測及取樣試驗1節，負責

論述



監造之東區工程處核予承辦人員連同其直屬主管共 2 員各申誠 1 次處分。

(二) 洞察性角色

新北市捷運三環三線之第一環／捷運環狀線（第一階段）計畫部分，目前正由新北市政府委託臺北市捷運局全面施工中；行政院公共工程委員會並將該項計畫列管為全國 10 項指標性重大公共建設計畫之一，其重要性不言可喻。新北市審計處查核該計畫項下有關工程發包情形時，發現下列缺失，並通知有關單位檢討改善：

1. 規劃設計成果未依規定提報中央審議，且工程決標總金額已逾核定計畫經費，計畫審核機制失效

新北市審計處於 100 年 10 月間稽察發現，臺北市捷運局規劃辦理捷運環狀線（第一階段）計畫，並未確依行政院公共工程委員會訂頒之「政

府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定，於規劃設計進度達 30% 時，將設計圖說、總工程建造經費之概算等資料提送該會審議。此外，由於該局並未妥適控管計畫規模，以致當時已發包之工程標案之決標總金額 471.37 億餘元（尚未計入當時尚未發包之 CF660A、B 區段標），已逾核定計畫經費 401.18 億元。經通知新北市政府交通局檢討結果，據復：已責成臺北市捷運局備齊設計資料送行政院公共工程委員會審議，並檢討尚未發包之工程設計內容，預計於 101 年發包，嗣將控管執行期程；嗣後當儘速與該局共同檢討確認工程經費，並將修正後之財務計畫報請交通部審議。

2. 計畫經費大幅膨脹，財務管控失據

新北市審計處嗣後

賡續追蹤上開計畫修正情形，於 102 年 3 月間再次派員稽察發現，新北市政府雖已委請臺北市捷運局研訂第 2 次財務修正計畫，並調增計畫經費為 699.73 億元（其中有關中央補助款部分則由原 194.89 億元增為 331.85 億元），惟修正計畫仍未陳報行政院核定，該局仍持續辦理工程發包結果，計畫內已發包工程之決標總金額（不包括當時尚未發包之 CF660A 區段標）高達 513.93 億餘元，遠逾核定計畫經費 401.18 億元。計畫財務管控功能全然失效。經通知新北市政府交通局檢討結果，據復：本計畫工程標案已於 102 年 6 月 3 日全數發包完成，建設經費及時程已大致確定，相關財務修正計畫已於同年 8 月 30 日函送交通部核轉行政院審議。

3. 軌道機電標承租商無法依約進場施作，政府恐因履約爭議而面臨廠商鉅額求償風險

新北市審計處查核發現，捷運環狀線（第一階段）計畫之 CF640、CF650 及 CF660B 等 3 區段土建標因延遲發包，以致契約規定完工時點分別落於 104 年 10 月至 106 年 7 月間；惟軌道機電標之契約竣工日期為 104 年 3 月 31 日，其承租商勢將無法依契約規定期程進場施作及如期完工，政府恐因相關履約爭議而面臨廠商鉅額求償風險。經通知新北市政府檢討，並促請積極研謀具體因應措施，據復：臺北市政府捷運工程局已與軌道機電標承租商達成共識，廠商願意吸收標案工期展延所衍生之所有成本費用，並以無償為基礎提交 1 份工期展延建議書，免除廠商鉅額求償之

風險；另亦修正契約履約期程及重要里程碑。

（三）前瞻性角色

捷運三環三線全部完成後，新北市境內捷運路線長度可達 146 公里，捷運站 127 座，預估日運量將達到 177 萬人次。鑑於社會各界對捷運建設之期望雖甚為殷切，惟日後完工通車是否可達預期效益，亟需事先積極評估檢視，爰新北市審計處藉由案例橫向比較、未來人口變化趨勢，以及捷運先導公車之使用情形，以前瞻性角度研提以下預警性意見，並揭露於 101 年度新北市地方總決算審核報告之甲篇第陸章「各方建議意見」：

1. 捷運建設所需經費龐大，未來營運卻有虧損之虞，勢將增加政府龐大財政負擔

由於捷運建設資本支出龐大、回收期長，獲利不易，故目前臺北捷運將

資產所有權與營業權分離辦理，營運單位並得以減省龐大折舊與利息支出。惟隨捷運路網規模不斷擴大，政府負擔之相關建設經費亦隨之增長，但乘客邊際增量卻隨著路網規模逐漸擴大而遞減，亦即營收之增量無法趕上未來路網自償部分與重置基金所需費用，面臨營運虧損之困境。揆諸平均日運量已達 160 萬人次以上之臺北捷運仍發生虧損，則捷運三環三線新增營運路線沿線區域之發展與將來預測運量，均遠不如現有之臺北捷運路網，應可預測其於未來營運通車後，勢將面臨相同但程度可能更為嚴重之問題，允宜詳加檢討妥謀對策。

2. 部分區域發展未如預期，人口數不足，相關捷運路線規劃或有重新審視必要

捷運安坑線與三鶯

論述



線原由臺北市政府列為臺北都會區捷運系統之遠期興建計畫，惟新北市政府認為具迫切性，爰提前辦理，並規劃採中運量捷運系統。惟上開路線之計畫範圍人口數，不僅目前尚未達到引進中運量捷運系統之標準，未來新北市政府亦未規劃推動大型、重要或積極開發之區域發展計畫，人口增加有限應可預期。至於三峽、鶯歌、安坑等地區除有便利之聯外公車外，尚有國道三號、64 號與環河快速道路、安坑一號道路等公共運輸系統，爰安坑線與三鶯線之興建迫切性，或有重新審視必要。

3. 部分路線規劃中、高運量系統疑似超過實際需求，財務計畫可行性似需再為審慎評估

新北市政府為培養捷運人口，於 100 年 12 月 19 日起陸續闢駛「環狀線

先導公車」及「三鶯線先導公車」，惟載客量均未如預期；其中環狀線先導公車，原預估每天載客量可達 5 萬人次，營運後實際每天僅 3 千人次，經增設停靠站後，增至 8、9 千人次；另三鶯線先導公車，平均每天約 2 千 5 百人搭乘，僅為當初預估之半，均反映其潛在客源難以支撐捷運運量，財務計畫可行性似須視實際狀況再為審慎評估。

肆、結語

捷運建設係屬重大民生議題。揆諸新北市捷運三環三線之審計成果，審計機關具體展現監督、洞察與前瞻者之角色功能，藉由客觀、公正之審計意見，督促政府檢討改善或預為因應，充分展現審計機關「以民為本」之審計價值，呼應 INTOSAI 所揭櫫審計機關價值與意義之一一「被視為對民眾生活產生正面影響之機關」。

眺望未來，審計機關於公共治理之架構下，當廣續強化其各種角色功能，以有效監督並協助政府提升施政品質，實質改善人民生活，達成政府與人民「雙贏」的目標。

參考文獻

1. 林慶隆 (2013)，「政府審計在公共治理之角色與功能」，公共治理季刊，1 (3) (9 月)。
2. 審計部 (2013)，中華民國 101 年政府審計年報，臺北：審計部。
3. 審計部新北市審計處 (2013)，中華民國 101 年新北市地方總決算審核報告，臺北，審計部新北市審計處。
4. 蔡修毓 (2013)，〈譯介 INCOSAI 2013 〈北京宣言〉〉。
5. Walker, D. M. (2006), "Enhancing Performance, Accountability, and Foresight." GAO-06-1118CG. ❖