



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。

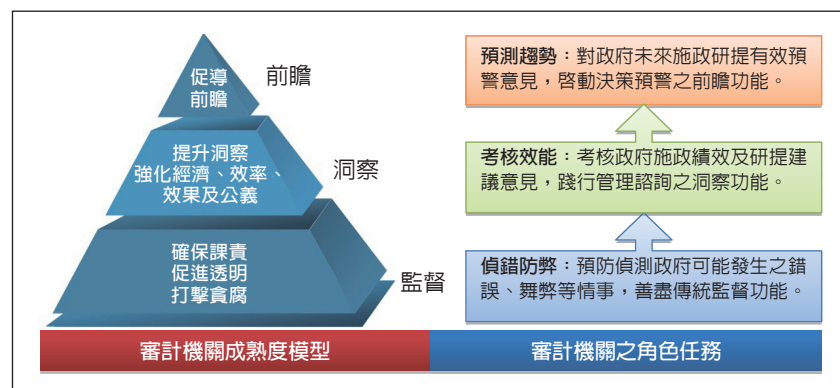
貳、政府審計之角色與功能

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



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。

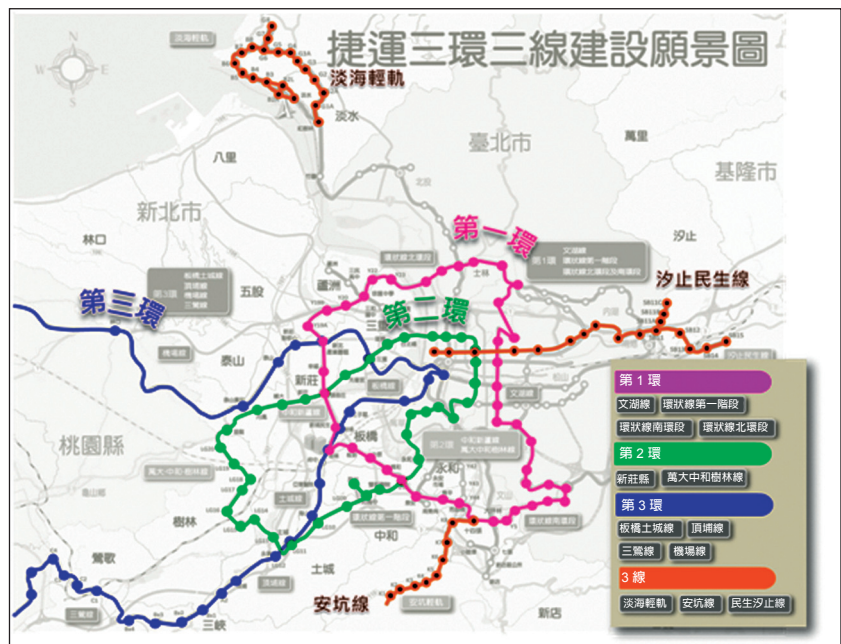
參、審計案例－新北市捷運三環三線之審計

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. ❖