

司法院釋字第一八四號解釋

中華民國 72 年 12 月 23 日

院台秘二字第 07527 號

解 釋 文

地方政府依審計法第三十四條第四項規定編製之年度總決算，經審計機關審核後所提出之審核報告，地方各級議會準用決算法第二十七條對之審議時，固得通知審計機關提供資料，但不包括審計機關依審計法第三十六條及第七十一條審定之原始憑證在內。

解釋理由書

審計法第三十四條第一項規定：「政府於會計年度結束後，應編製總決算，送審計機關審核。」決算法第二十六條規定：「審計長於中央政府總決算送達後三個月內，完成其審核，編造最終審定數額表，並提出其審核報告於立法院。」同法第二十七條第二項規定：「立法院審議時，審計長應答復質詢，並提供資料。對原編造決算之機關，於必要時，亦得通知其列席備詢，或提供資料」。至地方政府年度總決算之編造、審核、審議，依審計法第三十四條第四項、決算法第三十一條第二項，則準用上開各規定。

決算法第二十七條所稱「提供資料」，係指為審議總決算審核報告之需要而提供有關審核報告之資料而言，自不包括審計機關依法已審定之原始憑證在內。蓋審計權屬於監察院（憲法第九十條），於監察院設審計長（憲法第一百零四條），並於全國各地方設審計機關，由審計人員依法獨立行使之（審計部組織法第十四條、審計法第三條至第五條及第十條）。各機關應照會計法及會計制度之規定，編製會計報告，連同原始憑證，依限送該管審計機關審核（審計法第三十六條），其所謂「原始憑證」，乃指「證明事項經過，而為造具記帳憑證所根據之憑證」（會計法第五十一條第一款及第五十二條），各機關人員對於財務上行為應負之責任，經審定後，亦即解除（審計法第七十一條）。地方議會準用決算法第二十七條審議地方政府年度總決算之審核報告時，通知審計機關提供之資料，係以審核報告中有關預

算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項為限，與審計機關於審核會計報告時所根據之原始憑證，並無直接關係。

基上所述，地方政府依審計法第三十四條第四項規定編製之年度總決算，經審計機關審核後所提出之審核報告，地方各級議會準用決算法第二十七條對之審議時，固得通知審計機關提供資料，但不包括審計機關依審計法第三十六條及第七十一條審定之原始憑證在內。

院長 黃少谷

不同意見書

大法官 姚瑞光

本件聲請解釋主旨明載：「有關審計法第三十四條及決算法第二十七條規定『提供資料』是否包括原始憑證，本會與審計部臺北市審計處所持見解不同，請鈞院大法官會議統一解釋」等語。故應就各該條文內容而為解釋，不應限於地方議會之情形而為解釋。又「立法院（或各級議會）在審議審核報告時如認為確有需要提供原始憑證資料，似可依決算法第二十七條末段『對原編造決算之機關，於必要時亦得通知其列席備詢或提供資料』之規定辦理」，為審計部臺北市審計處 72.1.29 北審康（一）字第七二—0 二四二號覆聲請人函所明示，從而決算法第二十七條第二項後段規定，原編造決算機關之「提供資料」，包括原始憑證在內，為聲請人與審計機關不爭之見解，依法無庸解釋（司法院大法官會議法第七條，釋字第八十九號解釋理由書），僅應就同條項前段及審計法第三十四條第三項，立法院要求審計長提供資料，是否包括原始憑證在內予以解釋，合先敘明。

一、審計機關對於總決算之審定權，與立法院對於總決算審核報告之審議權，互不相妨，且有制衡之效。

審定決算，為審計職權之一，雖為審計法第二條第三款所明定，立法院無此職權。惟政府人員處理財務上之公務，經審計機關審查決定者，僅解除其財務上責任而已，觀於審計法第七十一條之規定甚明。至於行政上之責任，並未因此而解除。行政機關執行預算，實施政策，是否切實、貫徹；處理特別事件，有無缺失，應由代表人民之立法委員予以監督，故憲法第一百零五條設「審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並

提出審核報告於立法院」之規定。前者為財務責任之審定，後者為行政責任之審議，已經審定之數額，即非審議之對象。兩者互不相妨，且有制衡之效。

二、決算法就立法院對總決算審核報告設審議權規定之沿革。

決算法公布之初，未設有總決算審核報告應提出於立法院之規定，民國三十七年五月二十七日修正公布之決算法，始設總決算審核報告應提出於立法院之規定，民國四十九年十二月十五日修正公布之決算法，增設「立法院對審核報告中有關預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項，予以審議。立法院審議時，審計長應答覆質詢，並提供資料。對原編造決算之機關，於必要時，亦得通知其列席備詢或提供資料」之規定。茲將有關該項條文之規定及修正，列表如下：

| | |
|----------------------------------|---|
| 決算法 民國二十七年八月九日國民政府公布三十年一月一日施行 | 第二十條：各級政府總決算書編成後，應送各該管審計機關為最終之審定。 第二十二條：審計機關於最終審定後，應編造審定數額表，為最終之審查報告。 第二十三條：中央政府、省政府及直隸於行政院之市政府之總決算，經最終之審定後，應呈送監察院，提請國民政府公布；縣市政府之總決算，經最終審定後，應送請省政府公布之。 |
| 決算法 民國三十七年五月二十七日修正公布 | 未設總決算之審核報告應提出於立法院之規定。 第二十條：政府總決算書編成後，應送各該管審計機關為最終之審定。 第二十二條：審計機關於最終審定後，應編造審定數額表，為最終之審核報告。 第二十六條：行政院應將總決算於年度終了後六個月內送達最高審計機關。審計長應於年度終了後九個月內依法完成其審核，提出審核報告於立法院，並由監察院呈請 總統公布，其中應保守祕密之部分，得不公布。 增設總決算審核報告，應提出於立法院之規定。 |

| | |
|---------------------------------|---|
| <p>決算法 民國四十九年十二月十五日修正公布</p> | <p>第二十三條：審計長於中央政府總決算送達後三個月內完成其審核，編造最終審定數額表，並提出審核報告於立法院。 第二十四條：立法院對審核報告中有關預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項，予以審議。立法院審議時，審計長應答覆質詢，並提供資料。對原編造決算之機關，於必要時，亦得通知其列席備詢或提供資料。</p> |
| <p>決算法 民國六十一年十二月廿一日修正公布</p> | <p>增設立法院對審核報告中有關預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項有審議權，審議時審計長有答覆質詢並提供資料之職責之規定。</p> <p>第二十六條（與上列第二十三條條文相同） 第二十七條（與上列第二十四條條文相同）</p> <p>僅條次變更，條文內容分別與民國四十九年十二月十五日修正公布之決算法第二十三條、第二十四條相同。</p> |

從上列決算法就立法院對總決算審核報告設審議權規定之沿革可知：

- (一)在行憲前訓政時期之立法院，因非民意代表機關，行政院非對立法院負責，立法院對於行政院之施政，無監督之權，無制衡之作用，故決算法公布之初，未設總決算審核報告應提出於立法院之規定。
- (二)行憲後，憲法第一百零五條明定：審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。故民國三十七年五月二十七日修正公布之決算法特增設第二十六條規定，審計長應於完成審核決算後，提出審核報告於立法院，是為配合憲法第一百零五條之規定而修正，甚為明顯。
- (三)僅設審計長應於完成審核決算後，提出審核報告於立法院之規定，立法院對該審核報告之內容，如無實質上之審議權，不足以發揮立法委員代表人民監督政府施政，制衡行政之功能，故

於民國四十九年十二月十五日修正公布之決算法第二十四條特增設「立法院對審核報告中有關預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項，予以審議。立法院審議時，審計長應答覆質詢，並提供資料。對原編造決算之機關，於必要時，亦得通知其列席備詢或提供資料」之規定，實為順應時代之要求及民主政治進步之結果而修正。

(四)立法院對於審計長提出決算審核報告有審議權之規定，確有必要，故於民國六十一年十二月二十一日修正決算法時，就該審議權之規定，僅條次有變更，而內容則一字不易，足證立法院之立法委員，基於該項審議權，代表人民事後監督政府施政及制衡行政之功能，已為決算法所肯定。

三、最終審定數額表為總決算審核報告最重要之內容。若已承認原始憑證為編造最終審定數額表所依據之資料，即不得否認原始憑證為作成總決算審核報告所依據之資料。

中央政府總決算審核報告係由下列各部分構成：

- (一)總述
- (二)最終審定數額表
- (三)決算之審定說明
- (四)國庫年度出納終結報告之查核
- (五)資產負債之查核
- (六)調查事項
- (七)附錄

其中最終審定數額表，篇幅浩繁，多達數百頁，為總決算審核報告最重要之內容，並非於該審核報告以外之獨立公文書。若已承認原始憑證為編造最終審定數額表所依據之資料，即不得否認原始憑證為作成總決算審核報告所依據之資料。從而所謂「立法院 審議總決算之審核報告，依決算法第二十七條第一項規定，其要求提供有關審核報告之資料，係以有關預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項者為限，與據以編造最終審定數額表所依據之原始憑證，並無直接關係」云云（本件不同意見書提出後，大會已將有關編造最終審定數額表之原始憑證

部分刪去)，顯係不明最終審定數額表實為總決算審核報告最重要內容而為之臆斷。

四、審計法第三十四條第三項、決算法第二十七條第二項前段所定之提供資料，當然包括原始憑證在內。

立法院對於審計長提出之總決算審核報告中，有關預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項有審議之權，為決算法第二十七條第一項所明定。立法院審議時，審計長有提供資料之職責，同條第二項前段亦有明文，此處所謂之資料，指據以作成總決算審核報告之材料而言，為當然之解釋。總決算審核報告中，有關預算之執行部分，必係依據預算書表、會計報告書表作成，該預算書表、會計報告書表，即為審計長應提供之資料。而預算書表、會計報告書表，均為原始憑證，為會計法第五十二條第一項第一款、第十四款所明定。此外，立法院於審議總決算審核報告時，有要求審計長提供原始憑證資料之事例，如：

- (一)審議國有非公用財產之管理、運用，如出租、出售等是否得當，有要求提供出租、出售契約之必要。該項契約為原始憑證（會計法第五十二條第一項第六款）。
- (二)審議國軍福利事業（兼辦公教人員之福利品供應）之營運是否得當，有要求提供福利品採購議價紀錄之必要。該項議價紀錄為原始憑證（會計法第五十二條第一項第六款）
- (三)審議某機關財產售價，未列預算數，而決算報告有售價數列入，有要求提供預算書表、出售契約或單據之必要。該項預算書表、出售契約或單據為原始憑證（會計法第五十二條第一項第一款、第六款）。

從此可知，立法院審議總決算審核報告時，如有查閱據以作成該審核報告之原始憑證（資料之一種）之必要，依法本有要求提供之權，亦即審計長依法本有提供之職責。若謂得「通知審計機關提供資料，並不包括原始憑證在內」，試問總決算審核報告，何能憑空作成？立法院何能憑空審議？故無論就法條規定之文字而為解釋，或就總決算審核報告據以作成之資料而為解釋，均應認為「提供資料」當然包括提供原始憑證在內。況同為決算

法第二十七條第二項規定之「提供資料」，由原編造決算機關「提供資料」，審計機關函覆聲請人，認為包括原始憑證在內，已如前述；由審計長「提供資料」，則解釋為不包括原始憑證在內，不但有違法理，且已近於離奇。

五、政府機關之財務收支，不在立法院審議之列，亦非聲請解釋之事項，不應違法併予解釋。

政府機關之財務收支，由審計機關審核，非由立法院審議，觀於審計法第二條第三款、第三條之規定甚明。決算法第二十七條第一項所定立法院審議權行使之對象，為審計長提出於立法院之總決算審核報告，且以其中預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項為限，顯不及於政府機關之財務收支。此項財務收支，難謂亦係立法院對總決算審核報告行使審議權之對象，亦非聲請解釋之事項。地方議會依決算法第三十一條第二項準用同法第二十七條規定，審議地方政府決算時，當然亦無過問地方政府財務收支之權。從而所謂「地方議會對於地方政府機關財務收支，如有疑義，自得依法通知有關機關作必要之說明」云云之解釋（本件不同意見書提出後，大會已將此部分解釋刪去），與審計法第二條第三款、決算法第二十七條第一項，已相牴觸，殊無「依法通知」之可言。

六、解釋文

依審計法第三十四條第三項、決算法第二十七條第二項規定，立法院就審計長提出之總決算審核報告中，有關預算之執行，政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項，為審議時，審計長應提供資料，包括上列事項之原始憑證在內，地方議會審議決算審核報告時，依決算法第三十一條第二項規定，準用之。

抄臺北市議會函

受文者：司法院

主旨：敬請 鈞院統一解釋：「有關審計法第三十四條及決算法第二十七條規定『提供資料』是否包括原始憑證，本會與審計

部臺北市審計處所持見解不同，請 鈞院大法官會議統一解釋，俾資適用，以杜爭議。

說明：

- 一、本會議員依法行使職權審議臺北市第七十年度決算審核報告時因基於明瞭業務之實際需要，依審計法第三十四條及決算法第二十七條規定，請提供資料，包括原始憑證，唯審計部臺北市審計處以審計法第三十四條及決算法第二十七條規定之提供資料，並未明示係指原始憑證，而拒絕提出。
- 二、本案經本會函請臺北市審計處就有關審計法第三十四條及決算法第二十七條規定提供資料是否包括原始憑證，明確表示見解（如附件一）頃接該處 72.1.29 北審康（一）字第七二一〇二四二號函復本會（如附件二）其在說明四、謂除「復查審計法第三十六條規定，各機關應照會計法及會計制度之規定，編製會計報告附送審計機關審核之原始憑證，餘監察院及法院為行使其法定職權，得分別依監察法第二十六條，民事訴訟法第三百五十條，刑事訴訟法第一百二十六條、第一百三十四條與審計法施行細則第十六條之規定，向審計機關調閱原始憑證外，法律尚無規定其他機關得向審計機關調閱原始憑證之條文」其意係謂法律既規定除監察院及法院為行使其法定職權，可依法向審計機關調閱原始憑證外，法律尚無規定其他機關得向審計機關調閱原始憑證之條文，此其他機關自然包括本會在內，亦為當然之解釋。
- 三、本會議員既認審計法第三十四條及決算法第二十七條規定之提供資料，應包括原始憑證，而臺北市審計處卻認為於法無據，不應包括原始憑證，並以該處 72.1.29 北審康（一）字第七二一〇二四二號函復本會文堅持其見解。
- 四、依照司法院大法官會議法第七條規定，中央或地方機關就其職權上適用法律或命令所持見解與本機關或他機關適用同一法律或命令時，所已表示之見解有異者，得聲請統一解釋，本案經本會第四屆第二次大會第三十五次會議議決：「由本會函請司法院大法官會議解釋」。爰請 鈞院大法官會議統

一解釋，俾資適用以杜爭議。

五、檢送本會(71)12.29 北市議（法）字第四三六〇號及台北市審計處 72.1.29 北審康（一）字第七二一〇二四二號函影印本各乙份。

議長 張建邦