發文字號：法務部 90.12.03 （90）法律字第 000739 號書函

發文日期：民國 90 年 12 月 03 日

要　　旨：有關當事人或利害關係人得否請求閱覽行政機關之會計憑證疑義

全文內容：法務部「行政程序法諮詢小組」第二十四次會議紀錄

法務部九十年十二月三日

法九十律字第〇〇〇七三九號書函

壹、時間：九十年十一月十四日（星期三）上午九時三十分

貳、地點：本部二樓簡報室

參、主席：林常務次長錫堯

肆、出席委員：（略）

伍、列席單位及人員：（略）

陸、討論事項：（行政院主計處函詢）

一、當事人或利害關係人請求閱覽行政機關會計作業實務上涉及之會計憑證（包括原始憑證及記帳憑證），行政機關得否拒絕？

二、行政機關會計作業實務上涉及之會計憑證（包括原始憑證及記帳憑證），是否屬於行政資訊公開辦法第五條第一項所稱行政機關應限制公開或提供之行政資訊？

柒、發言要旨：

一、討論事項一部分：

行政院主計處：

（一）現行會計法第一百零九條規定，將各機關之會計憑證、會計報告及記載完畢之會計簿籍歸為會計檔案。惟同法第八十二條僅規定，各機關會計月報，應由會計人員按月向該機關公告之，對於會計憑證及會計簿籍則未明文規定為應予公告之會計檔案。

（二）大法官議決釋字第一八四號解釋：審計機關依法提供審核報告於議會，其資料不包括原始憑證。

（三）鑑於會計憑證之內涵可能包括行政機關之施政作為與公共決策，倘不予限制公開閱覽，恐有危害國家安全與整體利益之虞，且提供會計憑證予一般民眾，實務上亦不可行。

審計部（電話意見）：

本次會議討論事項應屬行政院主計處之權責，本部尊重行政院主計處之意見。換言之，倘本次會議結論採肯定說，因本部僅係代為保管各行政機關依法移送之會計卷宗，故如有民眾向行政機關請求閱覽或提

供之會計憑證現為本部所保管者，宜請該被請求機關來函調取，本部自當配合協助，至於民眾自行直接向本部請求者，似仍不宜。

黃委員錦堂：

在德國，對於卷宗之定義係採實質的卷宗概念，亦即，凡與當事人實體上之權益保障有關之文書資料均屬之，不問其表現於外之形式為何。因此，在一般實務上，對於當事人得閱覽卷宗之範圍係從寬認定，凡與該個案決定有關之資料，原則上均得予閱覽。不過，當事人申請閱覽卷宗時，負有說明之義務，須說明閱覽該卷宗之必要性為何。就本次討論事項而言，在一般案例上，會計憑證對於當事人在個案中之權益影響較小，故請求閱覽會計憑證之例並不多見，除非有例如冒名領款或機關嗣後任意降低當事人所得請領款項之數額等情形，當事人才會要求閱覽會計憑證。一般而言，當事人較為在意者應係行政處分准駁之依據、理由等事項。

陳委員慈陽：

會計憑證得否成為當事人請求閱覽卷宗之客體，應再就該會計憑證之具體內容為何而定。如係涉及申請書、簽呈等原始憑證，係屬機關內部準備作業文件，得予拒絕閱覽；如係支出憑證、黏貼憑證等原始憑證，原則上得予閱覽，惟仍應就個案考量請求人是否具備主張或維護其法律上利益之必要性；至於支出傳票等記帳憑證，原則上亦得予閱覽，惟仍應就個案考量請求人是否具備主張或維護其法律上利益之必要性。此外，須提請注意者，行政程序法有關資訊公開之立法精神係「以公開為原則，限制為例外」，故行政機關遇有人民請求資訊公開之具體個案時，應掌握上開本法立法精神處理之，否則，倘行政機關反向思考誤認為「以限制為原則，公開為例外」，則本法第四十六條第二項第五款恐有被濫用之虞。

廖委員義男：

在本案例，當事人或利害關係人欲閱覽者應係原始憑證，而非記帳憑證；而且，當事人或利害關係人所欲瞭解者，應係行政機關關於意思決定作成之基礎事實，此時請求人自應釋明有主張或維護其法律上利益之必要。此外，原始憑證之態樣很多，其中例如會議資料內所提及之估價單、買賣契約，可能會涉及行政程序法第四十六條第二項第三款所欲保護之個人隱私、職業秘密或營業秘密。因此，關於原始憑證，倘其係屬行政機關作成意思決定之基礎事實，而當事人或利害關係

人確係為主張或維護其法律上利益有必要者，原則上應給予閱覽，但同時亦應注意提供閱覽有無違反本法第四十六條第二項第三款有關個人隱私、職業秘密或營業秘密之規定；故原始憑證得否閱覽，應就個案認定，未可一概而論。至於記帳憑證，屬於機關內部準備作業文件，非屬得請求閱覽之範圍。

林委員明鏘：

（一）試擬解答如下：依行政程序法第四十六條第二項第一款規定，「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」為行政機關得拒絕人民申請閱覽卷宗之情形之一，上開規定所稱「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」，係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業文件而言（法務部行政程序法諮詢小組第十一次會議紀錄參照），合先敘明。會計憑證是否屬於上開規定所稱「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」，應視該會計憑證之內容而所區分，其中，記帳憑證應屬機關內部準備作業文件，似可肯定；至於原始憑證得否請求閱覽，應觀察其內容是否涉及本法第四十六條第二項第二款有關公務機密、第三款有關個人隱私、職業秘密、營業秘密或第四款有關是否侵害第三人權利之虞等規定，由各機關審慎斟酌，如有上開情形，應不予閱覽。又本法第四十五條第一項第七款所稱「接受及支付補助金」之資訊應主動公開者，僅限於有關補助結果之資訊的公開，不包括內部決策來源之原始資料在內，併此敘明。

（二）此外，適用本法第四十六條時，應注意其前提為申請人為當事人或利害關係人，且係為主張或維護其法律上利益有必要始可；符合上開要件後，再進一步探究有無該條第二項所列各種情形。

施委員惠芬：

廖教授、林教授見解可資贊同，惟文字表達時應提醒行政機關注意：即使以行政程序法第四十六條第二項第二款或第三款拒絕人民請求閱覽卷宗時，應同時注意同條第三項之規定，亦即第二款及第三款無保密必要之部分，仍應准許閱覽。此外，適用本法第四十六條時，應注意第二項第二款、第三款之要件為「依法規規定有保密之必要者」，因此，適用該款時，行政機關應注意該項資訊應予保密之法規依據何在。

張委員自強（黃秘書英霓、陳專員明仁代）：

有關討論事項一「當事人或利害關係人請求閱覽行政機關會計作業實

務上涉及之會計憑證（包括原始憑證及記帳憑證），行政機關得否拒絕」一節：按會計憑證中，記帳憑證部分依主計處之說明，雖得認為行政機關內部作業文件，而拒絕當事人或利害關係人卷宗閱覽之請求，惟就原始憑證部分，既係證明事項經過而為造具記帳憑證所根據之憑證，則具體個案之當事人或利害關係人苟對事項是否經過及其內容有所疑義，如有主張或維護其法律上利益之必要，因非屬內部作業文件即行政決定前之擬稿或其他準備作業文件，如別無行政程序法第四十六條第二項第二款至第五款之事由，行政機關似不得拒絕其閱覽。至於上開憑證中如包括行政決定前之擬稿或其他準備作業文件，得就該部分隱去拒絕提供，自不待言。

二、討論事項二部分：

行政院主計處：

意見同討論事項一，也就是從會計法第八十二條反面解釋，只有會計報告才須依法公開，會計憑證則應依法保密，故贊同甲說。

黃委員錦堂：

資訊公開，原則上每個人皆可請求，且不必釋明有個案上之必要性，其作用係在於滿足人民之「知的權利」，故行政機關對於准駁之認定標準，應較閱覽卷宗為寬。

廖委員義男：

會計憑證原則上屬於行政資訊公開辦法第五條第一項第三款所指行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換，原本應限制公開或提供，但是如果會計憑證與當事人或利害關係人主張或維護其法律上利益有關時，即可能是屬於行政資訊公開辦法第五條第一項第三款但書「關於意思決定作成之基礎事實」，基於其主張或維護其法律上利益之必要性，所以當事人或利害關係人可利用行政程序法第四十六條請求，這樣方不會與討論事項一結論矛盾。而且行政程序法第四十五條所謂「知」的權利，係整體、抽象的權利，只須提供大概資料，如統計報表等等，無須提供詳細個案資料，因為行政程序法第四十六條有很多限制，至於資訊公開部分不能漫無限制，而提供到如此詳盡的資料。

林委員明鏘：

原則上同意甲說見解，因為行政程序法第四十五條屬於主動公開，第四十六條係被動公開，前者行政機關負有主動公開義務，但人民是否

享有請求權，學說上則有不同見解，後者則是行政機關負有被請求義務。從「舉重以明輕」之角度思考，第四十六條請求權人係為了主張或維護法律上利益，卻有種種限制，第四十五條之適用主體僅是一般民眾，並未享有請求權卻可任意請求提供，因此基於體系解釋，行政程序法第四十六條第二項各款理由亦應作為第四十五條拒絕公開之理由。所以有關記帳憑證部分同前面討論事項一結論，視為機關內部作業文件，應限制公開或提供；至於原始憑證部分，則視情形排除之。另外值得研究的是行政資訊公開辦法第五條第一項第三款但書「關於意思決定作成之基礎事實」的存在，其規範意旨為何，似可留供日後學界討論。

陳委員慈陽：

有關會計法第八十二條規定態樣非屬負面表列方式，似無法如行政院主計處代表所言，可以直接反面解釋得到答案。本人認為此討論事項目前暫無處理之必要，建議保留，視政府資訊公開法及國家機密保護法完成立法後再議。再者，行政程序法第四十五條「知」的權利，係憲法上賦予人民之基本權，無法與行政程序法第四十六條當事人申請閱覽卷宗等同視之，二者係不同法益，不應利用「舉重明輕」之解釋方法，將其視為行政資訊限制公開或提供之理由。

施委員惠芬：

依行政資訊公開辦法第十條第一項第四款規定，請求提供行政資訊之申請書應載明請求用途，由此點應可銜接行政程序法第四十六條第一項所謂之必要性，再輔以廖委員見解，由其目的性來判斷是否須提供行政資訊。

張委員自強（黃秘書英霓、陳專員明仁代）：

有關討論事項二「行政機關會計作業實務上涉及之會計憑證（包括原始憑證及記帳憑證），是否屬於行政資訊公開辦法第五條第一項所稱行政機關應限制公開或提供之行政資訊？」一節：按記帳憑證部分既屬行政機關內部作業文件，復與人民權利無直接關涉，應屬行政資訊公開辦法第五條第一項第三款得限制公開或提供行政資訊之情形；至於原始憑證部分，因不能排除有屬於第五條第一項第三款但所稱「關於意思決定作成之基礎事實」之情形，故行政程序法第四十四條、第四十五條及所授權訂定之行政資訊公開辦法等相關法令既難竟得一律得予拒絕之法源依據，如個案判斷結果認為屬於關於意思決定作成之

基礎事實，而別無行政資訊公開辦法第五條第一項其他各款規定得限制公開或提供情形，依照上開法令，恐難加以拒絕。此一結論固可能對行政機關造成一定程度之不便，惟係現行法令之適用結果，至於此等規定是否妥適，有無檢討修正必要，當屬另一問題。

捌、結論：

一、有關討論事項一部分：

（一）當事人或利害關係人依行政程序法第四十六條第一項規定申請閱覽卷宗時，如符合該條項所定要件，行政機關原則上應給予閱覽卷宗之機會，如予以拒絕，限於符合同條第二項所列各款情形之一者，始得為之。

（二）當事人或利害關係人申請閱覽行政機關之會計憑證時，如為記帳憑證者，可視為行政機關之內部準備作業文件，依本法第四十六條第二項第一款規定，機關得予以拒絕之（本部行政程序法諮詢小組第十一次會議結論一應予補充）。如為原始憑證者，因其態樣繁雜，未可一概而論，其可能係內部準備作業文件，亦可能係行政機關作成意思決定之基礎事實，而非屬內部準備作業文件。至是否另符合本法第四十六條第二項第二款至第五款得拒絕之情形，應由被請求機關視個案具體事實本於職權認定之。

二、有關討論事項二部分：

（一）會計憑證中之記帳憑證屬於行政資訊公開辦法第五條第一項第三款所稱之內部準備作業文件，如人民請求提供時，行政機關自得依法限制之。

（二）至於原始憑證是否符合行政資訊公開辦法第五條第一項各款情形，因原始憑證態樣繁雜，未可一概而論，宜由各主管機關依該辦法規定，本於職權就個案具體事實認定之。

玖、散會：（十二時十分）

主席：林錫堯

紀錄：郭宏榮

邱銘堂