

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院主計處。

貳、案由：行政院主計處處處理總統府國務機要費案，遲未派員調查，對審計部函請處理事宜藉詞推諉，怠延查復或未予處理，嚴重斲傷審計權，對國務機要費之性質不但未明確釐清，反以不相干之大法官會議解釋增加混淆，均核有嚴重違失。

參、事實與理由：

一、國務機要費報假帳等情事遭媒體大幅報導，嚴重毀及政府威信，但主計處卻遲未派員查明真相，以杜疑義：

(一)按行政院主計處組織法第 1 條：「行政院主計處掌理全國歲計、會計、統計事宜。」、第 3 條：「第一局掌理左列事項：……十二、各公務機關辦理歲計、會計事務人員之指揮、監督及其任免、遷調之核議事項。十三、其他有關公務機關之歲計、會計事項。」及第 9 條：「本處置主計長 1 人，特任，綜理本處事務，監督所屬職員及機關；……」之規定，及預算法第 66 條規定：「中央主計機關對於各機關執行預算之情形，得視事實需要，隨時派員調查之。」是以主計處對於國務機要費之執行，得視事實需要，派員調查。

(二)查 95 年 6 月間，媒體大幅報導國務機要費「報假帳」等情事，舉國矚目，主計處理應立即派員調查，釐清真象。然該處卻遲未處理，迨總統府 89 年 1 月至 95 年 6 月支出憑證簿 78 冊、91 至 93 年國務機要費領據（暫付款）48 張、94 年總統府粘貼憑證（暫付款）1 冊（以上均屬非機密費部分相關憑證）於同年 7 月 31 日遭臺灣高等法院檢察署檢察

官扣押，白白錯失調查該案全貌之先機。

二、主計處對於審計部第 1 次針對總統府會計處之違失函請查明妥處，拖延 3 個月才答覆，且答覆內容避重就輕，核有未當：

- (一)依前揭行政院主計處組織法第 1 條及第 3 條之規定，主計處對總統府會計處負有指揮、監督之責。查審計部於 95 年 6 月 28 日前往總統府抽查該府 89 至 95 年 6 月份國務機要經費支出情形後，發現確有違失，即於同年 7 月 5 日以台審部一字第 0950004935 號函行政院主計處，要求主計處就該部查核發現查明妥處見復，指出有（1）國務機要經費原始憑證，或未應該部查核，或未應該部要求提供影印資料。（2）列報國務機要經費帳項之原始憑證，未依規定載明應記載事項。（3）國務機要經費按月轉存專戶，其支用程序未符規定，以及（4）國務機要經費支用程序作業規定未臻周延，且未據新增法令規定妥為修訂等之違失。
- (二)主計處雖於同年 7 月 11 日函請總統府秘書長查明惠復，總統府亦於同年 7 月 25 日函復主計處予以說明，惟主計處竟至 8 月 17 日始簽辦該文。嗣經審計部於 95 年 8 月 17 日及 95 年 10 月 3 日 2 次函請該處儘速辦理見復，主計處始於 95 年 10 月 5 日函復審計部，距審計部提出要求之初已滿 3 個月。
- (三)前主計長許○○應本院委員詢問「審計部 7 月 5 日即函貴處，為何遲至 10 月 5 日才處理」時表示，「因後來卷證皆被檢察官扣走，查核上確有困難。」惟查臺灣高等法院檢察署檢察官係於 95 年 7 月 31 日始扣押總統府會計處保管之 89 年 1 月至 95 年 6 月國務機要費非機密費支出憑證簿，又非機密費及機密費之帳冊與機密費之原始憑證，彼時並未遭扣

押，是以前主計長前述理由，顯為卸責之詞。

(四)又主計處前揭 95 年 10 月 5 日函復略以，「一、貴部查核總統府 95 年度國務機要費，發現憑證未註明用途或以機密為由未提供查核部分，前經貴部修正其決算，將實支數轉列為應付數。經洽據總統府瞭解，對於上開修正數，該府依貴部 95 年 8 月 17 日函請相關單位補正資料，但因作業不及於貴部規定期限內補正完成，該府另於 95 年 9 月 13 日函請該部同意展延至 11 月 30 日，業經貴部於 95 年 9 月 20 日同意在案。二、為使國務機要費支用更透明化、健全化，已於 95 年 9 月 12 日修訂完成『總統府執行國務機要費經費作業規定』，未來相關會計憑證及報支程序將回歸會計法、審計法、支出憑證處理要點、內部審核處理準則及國家機密保護法等規定辦理。至於國務機要費涉及機密部分，依修訂後之作業規定，亦須提供收據、統一發票或支出證明單等憑證，並依會計法有關規定保管。但涉及機密之相關檔案，則應依國家機密保護法之規定，另行封存編號歸檔，並於會計憑證上註明機密檔案之編號及存放處所，備供貴部查核。」

(五)惟據審計部第一廳 95 年 10 月 12 日簽表示，有關總統府國務機要經費原始憑證，或未應該部查核，或未應該部要求提供影印資料部分，主計處並未為負責之答覆，復查迄未就總統辦公室保管之原始憑證，提供該部查核；有關總統府列報國務機要經費帳項之原始憑證，未依規定載明應記載事項乙節，據復雖經洽總統府說明國務機要科目支出憑證未註明用途等情事，該府刻正依該部 95 年 8 月 17 日函辦理補正中，惟核未敘明對於核派之主（會）計人員未依會計法、內部審核處理準則等規定，落實

執行內部審核作業之處理情形；有關總統府國務機要費按月轉存專戶，支用程序未符規定乙節，經查該處未詳為敘明核派之主（會）計人員未依會計法等規定辦理之處理情形；有關總統府國務機要經費支用程序作業規定未臻周延，且未據新增法律規定妥為修訂乙節，「總統府執行國務機要經費作業規定」，前經該部核有第 2 點規定之支用範疇，與該府 95 年度單位預算歲出計畫提要及分支計畫概況表「國務機要」工作計畫預算用途說明未臻相符，又雖與 96 年度中央政府總預算案內總統府「國務機要」工作計畫預算用途說明一致，惟該預算案亦尚待立法院完成審議程序等，案經該部 95 年 9 月 29 日函建請修正第 2 點規定，以期明確周延，並免困擾，並副知主計處在案，本項擬暫予存查，俟總統府研復後，再行另案研處。顯見，主計處就審計部所函請查明並為妥適處理之事項，避重就輕，核有不當。

(六) 綜上，主計處對於審計部於 95 年 6 月 28 日前往總統府查核國務機要費並發現違失後，以同年 7 月 5 日函請該處查明妥處見復，該處卻擱置 3 個月，且 3 個月之後之說明避重就輕，核有未當。

三、主計處對於審計部多次要求處理總統府會計處人員違失乙事，藉詞拖延，未予處理，嚴重斲傷審計權，核有不當：

(一) 按審計法第 20 條第 1 項規定：「對於審計機關通知處分之案件，各機關有延壓或處分不當情事，審計機關應查詢之，各機關應為負責之答復。」是以主計處於接獲審計部通知處分之案件，應即時為負責之答復，不得延壓。

(二) 由於主計處於 95 年 10 月 5 日之說明仍欠明確，避

重就輕，審計部並不滿意，於 95 年 10 月 24 日再次要求主計處就總統府負責內部審核工作之人員未依會計法、內部審核處理準則等規定落實執行內部審核作業事務等情事查明妥處。復於 95 年 11 月 17 日函主計處表示，總統府會計處於 95 年 10 月 18 日函該部所述頗多未符事實或失之偏頗外，並就內部審核人員應有之責任推諉卸責，爰請主計處併該部前揭 95 年 10 月 24 日函查明妥處。主計處遂於 95 年 11 月 22 日及 96 年 1 月 3 日答稱「至於該處會計人員執行內部審核是否有所疏失，本處將依查核結果再行處理。」

(三)然主計處遲未處理會計人員疏失乙事，審計部復於 96 年 1 月 12 日函主計處表示，該處核派之總統府主（會）計人員未依會計法、內部審核處理準則等規定，落實執行內部審核作業之處理情形乙節，承復將依有關查核結果再行處理等，經查本案發生為時已久，迄乏適當之處理，仍請儘速妥處。主計處遂於 96 年 2 月 15 日函復審計部表示，因國務機要費之支用已移送檢調進行偵辦中，有關會計人員是否應負疏失責任之查處，仍宜俟法院判決確定後，再行處理。

(四)審計部於 96 年 4 月派員赴總統府辦理 95 年度「國務機要」科目支用情形，總統府致函該部以具有機密性及特別費性質之機要費部分，請依例免予審查，該部遂於 96 年 5 月 9 日函主計處表示，該部前曾函請該處就總統府會計人員執行內部審核是否有所疏失等予查處，惟據該處函稱因案尚繫屬法院訴訟程序，宜俟法院判決確定後，再行處理等。茲經該部再度派員查核後，仍續發生類同情事，務請該處積極妥處。嗣主計處於 96 年 6 月 4 日以處

會一字第 0960003189 號函審計部表示，據總統府所稱，該府國務機要費之報支，自 95 年 9 月起，即依新訂「總統府執行國務機要經費作業規定」改為全數檢附憑證結報，其中涉及機密者，依國家機密保護法規定處理。至該府上開規定前之經費報支，會計人員執行內部審核是否有所疏失，仍宜俟法院判決確定後，再行處理。

(五)嗣審計部於 96 年 8 月 2 日再函主計處表示，主計處迄未針對該部意見，本於主管內部控制及審核之監督職掌，就總統府會計人員未善盡職責執行內部審核，為負責之處理及答復，核有欠妥。主計處則於 96 年 9 月 29 日答以，有關主計處對總統辦公室保管之支出原始憑證未提供查核及會計人員未依法執行內部審核有無疏失責任等情形，未敘明研處情形，或未本於主管內部控制及審核之監督職掌，為負責之處理及答復乙節，洽據總統府會計處說明，因相關資料尚繫屬法院訴訟程序中，為免干涉及影響審理進行，需俟司法判決確定後再行辦理。至會計人員是否應負疏失責任之查處，仍宜俟法院判決確定後處理。審計部見多次通知處分遭主計處拒絕，不得已只好於 96 年 10 月 30 日以台審部一字第 0960008079 號函主計處表示，「請俟司法判決後，將相關處理結果函知本部。」

(六)詢據前主計長許○○就審計部多次函該處懲處相關失職人員時稱「我們內部對此一問題多有討論，後取得共識，認案既已進入司法程序，且相關卷證、憑證皆已被扣，查核上及釐清有困難，後乃決定待司法判決確定後再處理。」

(七)綜上，審計部多次要求主計處處處理內部審核人員未依會計法、內部審核處理準則等規定，落實執行內

部審核作業事務部分，主計處卻一再以「宜俟法院判決確定再行處理」為卸責之藉口，惟法院判決係追究刑事責任，主計處所當追究者應為行政責任，刑事責任與行政責任本即不同，況等待法院判決確定，往往曠日廢時，事過境遷，人事變動，責任難以追究。且審計部既已提出諸如支用程序未符規定、經費按月轉存專戶及總統辦公室原始憑證未提供該部查核等不須法院判決即可究責之行為，然主計處一再以「依有關查核結果或仍宜俟法院判決確定後，再行處理。」搪塞，實為觀望推諉之詞，有違審計法第 20 條第 1 項之規定。

四、主計處未能明確釐清國務機要費之性質，反引用不相干之大法官會議解釋，益增混淆，核有未當：

- (一)按會計法第 34 條規定：「各種會計科目，依各種會計報告所應列入之事項定之，其名稱應顯示其事項之性質；如其科目性質與預、決算科目相同者，其名稱應與預算、決算科目之名稱相合。」、第 36 條第 1 項規定：「為便利綜合彙編及比較計，中央政府各機關對於事項相同或性質相同之會計科目，應使其一致，對於互有關係之會計科目，應使之相同。」及第 39 條第 1 項規定：「會計科目名稱經規定後，非經各該政府主計機關或其負責主計人員之核定，不得變更。」是以會計科目應顯示其事項之性質，且非經核定不得變更。預算法第 97 條規定：「預算科目名稱應顯示其事項之性質。……歲出政事別、計畫或業務別與用途別科目之名稱及分類，由中央主計機關定之。」而行政院發布之中央政府總預算編審辦法之「用途別預算科目分類定義及計列標準表」規定：「一、各機關應詳實按照所管費用性質，就用途別預算科目定義範圍，確定

各項費用應歸屬之科目。二、各機關不得於規定之第一、二級用途別預算科目以外，增列任何名稱之科目，其確有特殊原因及事實，致原定科目不敷應用時，應依照預算法第 97 條之規定，事先擬具科目名稱，詳敘理由專案送經行政院主計處核定。」該表所訂一級科目「業務費」下之二級科目「機要費」為「凡各機關因應執行業務需要，並核定有案之機要費屬之。」；「機密費」為「凡因應國防、外交業務實際需要，必須保守機密之費用屬之。」；「特別費」為「凡機關、學校之首長、副首長因公務所需，並經核定有案之特別費屬之。」是以總統府籌編 90 至 97 年度「歲出計畫提要及分支計畫概況表」時，將國務機要費置於第 1 級預算科目「業務費」下之「機要費」，而未選用「特別費」或「機密費」，顯見其認為國務機要費係屬機要費，而非「特別費」或「機密費」，即難謂國務機要費具特別費或機密費之性質。

- (二)復按國務機要費 90 至 95 年度每年之預算金額，介於 35,000,000 元至 50,576,000 元不等，平均每月國務機要費自 2,916,667 至 4,214,667 元不等；而前總統陳○○每個月薪水則為 448,800 元至 462,300 元不等。倘國務機要費係屬特別費，則該特別費每月之金額甚為總統薪水之 6 至 9 倍；或達一般首長、副首長編列之特別費（5,000 至 340,000 元）之 8 至 500 餘倍，本調查據以認為，國務機要費難具有總統特別費之性質，或有應比照辦理之情事可稽。
- (三)另按行政院主計處衡酌各得編列之機關首長、副首長所屬機關層級、業務狀況、員工人數及首長職等等因素，明訂「中央各機關首長、副首長特別費列

支標準予以規範」。依據該規範，得支用特別費者有機關首長及副首長。而在總統府，自 87 年起即已增列副總統，是以行政院主計處在訂定是項規範時，若有需要，總統自當與副總統並列，依法編列特別費預算。

(四)且按特別費之報支方式，依據行政院 87 年 7 月 21 日台 87 忠授字第 05642 號函以：「……特別費報支手續，仍以檢具原始憑證列報為原則，倘有一部分費用確實無法取得原始憑證時，得依首長、副首長領據列報，但最高以特別費半數為限……」，爰此特別費因應實務運作困難之需，故訂有半數得以領據列報。是以因其為特別費而有半數得以領據報支之方式，而非以其半數以領據報支方式而稱其為特別費。否則，所有支出項目如有因其半數得以領據報支，即稱其為特別費，豈不天下大亂。是國務機要費尚非得因其半數得以領據報支，而稱其具有國務機要費之性質。

(五)查 95 年 6 月媒體大幅報導國務機要費「報假帳」情事後，主計處於同年 10 月 2 日在立法院第 6 屆第 4 會期法制委員會第 2 次全體委員會議進行「國務機要費支用相關事宜專案報告」，報告時，僅表示「特別費」、「機要費」及「機密費」3 項科目名稱均曾在演變過程中出現，但卻昧於主計處修訂會計科目之背景、總統府於選擇可用預算科目時數次放棄「特別費」與「機密費」之事實，竟聲稱其基於「綜觀其（按：國務機要費）預算演變過程」而作成「本項經費確具有機密費與特別費之性質」之結論。

總統府選擇可用預算科目時，數次放棄「特別費」與「機密費」二科目之情形，得由表 N-1

得知。82年，主計處容許總統府使用之一級會計科目，本有「特別費」及「業務費」2個，二級會計科目則有「首長特別費」、「機要費」及「機密費」3個，總統府所選用者，分別為「特別費」及「首長特別費」，十分偏好核銷慣例較易之「特別費」；惟至84年，總統府修改所選用之二級科目，首度棄「首長特別費」而改用「機要費」。但立法委員沈○○仍於85年5月就歷年編列之國務機要費於法無據，額度超高，亟待法制化、合理化及透明化的問題而質詢行政院，86年3月22日，總統府秘書長函審計部，表示該等支出擬以領據結報，且免附送憑證到審計部查核，同月28日，審計部同意總統府之要求，但另要求總統府設專帳、專戶，且憑證須妥為保管，以備查核。

87年，主計處再次修訂一級會計科目，刪除「特別費」，只留「業務費」，迄今未再容總統府或任何機關保有選擇「特別費」作為一級科目之空間；至於二級會計科目，87年時，主計處容許總統府選用者，有「特別費」及「機要及機密費」2個，惟總統府再次捨「特別費」；政權輪替後，在野黨之監督並未鬆懈，90年，主計處又修訂二級科目，拆解「機要及機密費」，成為「機要費」及「機密費」，留「特別費」、「機要費」及「機密費」3種科目供總統府選擇，總統府所選擇者為「機要費」，還是放棄「特別費」與「機密費」。

95年11月29日，主計處於行政院院會提出「國務機要費及特別費制度之沿革及改進報告」，再度昧於使用會計語言之報導須真實、預算科目之名稱既為會計語言，即須真實反映計畫

內容之基本精神，除持「預算之沿革」外，再增「計畫之實質內涵」及「未另編列總統特別費」等理由，而大言聲稱「國務機要費」具有「特別費」、「機密費」與「機要費」之綜合性質，表示「綜觀國務機要費之預算編列沿革及其支用內容，… …預算科目歷年雖略有更迭，但就計畫實質內涵而言，具有特別費、機密費與機要費之綜合性質。長久以來，慣例上都將國務機要部分經費視同特別費處理，此可由總統府未另編列總統特別費得到佐證」。此種說法再度漠視促使會計語言(該科目名稱)變更之背景事件及變更之含意、國務機要費本身金額之大小、其與一般首長特別費之相對比率，以及總統在即使未編特別費之情況下，其可動用之資源已超過絕大部分編有特別費之行政首長等；同時，避談過去已發生而現在須解決之問題，對於居關鍵地位之3種費用(特別費、機密費與機要費)所需控制程度及核銷方式之差異，則不予著墨，僅在談及未來的新作法時，方以「國務機要費如採與一般性費用相同的報支方式，不僅難符實際運用需求，恐亦有礙國家的利益」一語輕輕帶過，逕以計畫之實質內涵(不變)連結至費用之性質(不變)，還很可能產生誤導。事實上，國務機要計畫之實質內涵及得支用之項目，歷年來確少有改變；3個會計科目間之選擇，關鍵不在得支用之項目，而在因費用性質不同導致之核銷方式及控制寬嚴之不同。不論得支用之項目如何，均可使用3個會計科目的任何1個加以記錄，其區別在於核銷之方式不同，主計處與總統府對所使用之科目及其連帶核銷方式之選擇，早年早已作成，報假帳事件發生

後，即使巧言迴避，故作混淆仍難卸責。

(六)主計處又於 96 年 9 月 29 日函引用 96 年 6 月 15 日作成之司法院釋字第 627 號解釋，聲稱總統依憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，就有關國家安全、國防及外交之資訊，認為其公開可能影響國家安全與國家利益而應屬國家機密者，有決定不予公開之權利，此為總統之國家機密特權，是以國務機要費係國家元首行使職權有關費用，倘經總統認為公開有妨礙國家安全與國家利益之虞，則其實際執行已涉機密性，雖非編列於「機密費」項下，但仍得列為機密案件處理。準此，該處所提國務機要費科目性質之論點，由上開司法院大法官解釋亦獲佐證。另主計處復於 97 年 1 月 9 日函復審計部表示，該處 95 年 11 月 29 日於行政院院會提出之「行政院主計處對國務機要費及特別費制度之沿革及改進報告」，就國務機要費之預算編列沿革及其支用內容，稱其具有特別費、機密費與機要費之綜合性質，係就事實情況予以陳述，且由司法院大法官解釋得到佐證，並無不妥。

(七)惟 96 年 6 月 15 日司法院釋字第 627 號之解釋爭點係「總統豁免權之範圍？總統享有國家機密特權？其範圍如何？」，該解釋在總統之刑事豁免權方面指出，總統之刑事豁免權，不及於因他人刑事案件而對總統所為之證據調查與證據保全，亦不及於總統於他人刑事案件為證人之義務。又在有關總統之國家機密特權方面指出，總統依憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，就有關國家安全、國防及外交之資訊，認為其公開可能影響國家安全與國家利益而應屬國家機密者，有決定不予公開之權力，此為總統之國家機密特權。

(八)如上所述，司法院釋字第 627 號解釋，係針對總統之刑事豁免權（憲法第 52 條）及總統之國家機密特權為解釋，並未就國務機要費之性質是否具有機密費及特別費之性質表示意見。至於總統之國家機密特權，雖有「機密」2 字，惟其係就國家機密事項於刑事訴訟程序所享有拒絕證言權，並於拒絕證言權範圍內享拒絕提交相關證物之權為解釋，與機密費之預算及會計處理程序毫無關連。主計處於爭議發生年餘後方引用該解釋，證明其就國務機要費亦具特別費、機密費性質之主張並無不當。主計處上開說詞，實屬誤導大眾，且引用之內容甚為牽強，顯有未當。

(九)綜上，國務機要費案爆發後，行政院主計處未能本於預算編列主管機關之立場，依據會計法、預算法、行政院頒布之「用途別預算科目分類定義及計列標準表」及總統府「歲出計畫提要及分支計畫概況表」之相關明文規定，明確釐清國務機要費為機關業務需要之本質，尚多次聲稱國務機要費同具機要費、機密費及特別費之性質，合理化國務機要費不當之支出內容及報支方式，置政府預算（資源分配）、會計事務主管機關之立場於不顧，且引用不相干之大法官會議解釋，增加混淆，縱容社會傳遞錯誤會計訊息，持續紛擾，核有未當。

綜上所述，行政院主計處處處理總統府國務機要費案，遲未派員調查，對審計部函請查明處理事宜藉詞推委，怠延查復或未予處理，嚴重斲傷審計權，對國務機要費之性質不但未明確釐清，反以不相干之大法官會議解釋增加混淆，均核有嚴重違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，並移送行政院督飭所屬確實檢討改善見復。