

建立軍售案外匯作業管制機制 整合購案執行之財務資訊

■ 陳 麒

摘 要

軍售購案在途物資金額龐大，幾佔年平均國防預算之半數額度，基於國防資訊透明監督，立、監及行政院等外部單位以預算法、會計法及決算法審視，對此經年未交貨驗收結案之預算支付欲糾正而後快。本部就現有法規與實際作業上亦竭盡所能落實管控，惟仍未能盡功，蓋有其時空、跨國情、作業制度等因素糾葛未找到解決方案，本文從現行作業體制，就法規制度面、組織分工與整合、作業面檢討，以反覘觀點瞭解軍售購案運作窒礙與解決之可能方向。

關鍵詞：軍售財務管理、軍售採購案、安援管理

壹、前 言

國軍武器裝備外購是主客觀環境下必然的國防政策，迄98年度止國軍軍售購案在途物資累計金額新台幣1,594億元，佔96至98年度國防預算年平均數3,246億元之49%，幾近年度之半個國防預算。國軍外匯作業為軍備獲得流路之重要部分，無論是匯率變動、外匯財務管理、外匯經費餘（絀）等，均影響國防預算管理至鉅。因此建立軍售購案外匯作業之嚴密管制，整合購案執行

之財務資訊，可強化購案執行單位對購案之管控並提供整體國防資源分配之重要參據。

貳、「在途物資」定義與列帳之緣起

一、定義

已支付予賣方國之軍售案款於未完成交貨驗收時，逕列決算支出數，為利決算程序周延特設立之過渡性管制用會計科目名稱。

二、列帳緣起

84年度以前國軍外匯購案結匯支出即列支出實現，事後補結案憑證，惟管制不嚴積案3,200件2,000億元，審計部催請清案檢討，85年度起改以暫付款墊付，年度未結報案件逕列保留筆至年保留款631億元，佔本部保留案款77%，經與行政院及審計部協商同意核頒「國防部所屬單位軍售採購案支出結報作業要點」，以結匯付款憑證併同發價書、美軍分季帳單結報，列支出實現數並以「在途物資」科目建帳列管後續交貨結案。

參、現行管制措施說明



一、在途物資列帳前提：建立嚴謹之會計內控

行政院與審計部之所以同意本部軍售購案於結匯付款且未完成辦理分段（分批）驗收（結案）結報前，本中心以「在途物資」列帳，並列支出實現數，係期望本部對軍售購案結匯付款、分段驗收或結案退匯等異動情形，均能詳實帳務記載，追蹤管制，備嚴謹之會計內控程序，並落實執行各項管制措施。

二、現行管制措施與具體作為

各單位自結匯付款起，本中心即將結匯金額以「在途物資」建帳列管，俟國內驗收合格後辦理沖銷；為有效管制在途物資數，並及時提供相關單位購案執行資訊參考，目前管制措施摘述如后：

（一）結匯筆數、金額之管制

因普通公務預算之執行，須逐筆管制其預算原屬年度與結匯匯率，故每一筆結匯付款列支預算數時即賦予「統一記帳案號」列管結匯、交運、沖銷及結案管制，以確保過程內控嚴謹。

（二）建立備查帳資料

每月列報在途物資增減統計表，分送國防部軍備局、主計局等單位，以為購案執行及預算支用管制之參據，並提供審計部定期或不定期查核，確認管制完善。另為利美軍購案分季帳單、驗收資料查閱暨保存完整，於各案結報時即逐案影印建袋供各單位查閱。

（三）催結、核對個案餘額

按月提供在途物資異動清單，供各單位

核對、催結，確保在途物資帳籍資料正確性，期使各單位以帳籍數管制所購軍品如數交運驗收入庫。

（四）作業時程管制檢討

每半年統計外購案個案結報作業時程，嚴控交運後依作業時限清結；未達標準單位均按時呈主計局適處。

（五）軍售案保留數確認與管制

以駐美組當年度12月份付款異動季報表與本中心帳列累計結匯數比對，檢視各軍應辦保留數與申辦保留數是否一致，俾免單位預算被追繳或改列，並管制軍售保留案後續結案作業。

肆、「在途物資」數額龐大，主要因素分析

自92年軍售購案以「在途物資」列帳，雖大幅降低保留數，惟在途物資數仍居高不下，平均每年餘額約新台幣1,000億以上，原因分析如后：

一、軍售購案於簽訂發價書時即需付首期款

軍售案一經簽署發價書即需支付首期款，始為履行發價書的必要條件；依國軍各單位軍售購案支出結報作業規定，軍售購案結匯付款時，除首期款依發價書金額外，各季依美軍季帳單第十四欄（應付款）金額付款。

二、累計交運值小於累計付款值

由於軍售案係美政府受軍售國委託採購，美國政府依各國需求後，採分批招標簽約方式選商採購、交貨及運交軍售國，故作業期程較長，執行期間因其龐大專業體系及分工嚴謹，故軍售案實際執行採購期程、與交貨列帳速度較長；亦即季付款與購案實際執行進度產生落差。

三、分段驗收作業遲延，影響在途物資沖銷

各單位在辦理分段驗收作業時，未依美方分季帳單交運值按時完成驗收沖銷；其原因概為人為疏忽或內控作業欠嚴謹或近年組織遞移業務移交遺漏等肇因，影響沖銷作業。

四、退匯餘款過高，造成預算損失

美方安援制度軍售作業發價書之標準條文規定，所有的報價及付款皆美軍之概估值，目前我方僅能依其所定價格與付款期程執行至結案，屆時僅有退回餘款一途，如何能有效降低退匯餘款，需適時依實際進度修約，以減少預算投入損失。

五、預存向美軍庫儲提領戰備與經常補給品一、二號訂單週轉金

與美方簽合作後勤補給支援協定之軍售案，即裝備武器系統所需零附件之補充，由美軍庫儲及補給管道直接供給，惟需預存入約當17個月之補給配賦存量之金額，後續依提領數補足差異金額。

六、戰機特別預算因逾預算保留最大年限轉入在途物資

戰機特別預算民國93年6月限於決算辦理時限，未結案數計新台幣260億7,872萬餘元不得再保留，轉入「在途物資」管制。

七、中法採購案經行政院同意列「在途物資」

中法採購案原以商售方式辦理，後因考量採購標的為軍事裝備及後續維修等問題，以軍售購案程序辦理較符實需；行政院主計處同意「中法軍務支援程序(SSP)」適用「國防部所屬單位軍售採購支出結報作業要點」列入「在途物資」管理；遂自92年將商購案之中法採購納入「在途物資」管制。

八、已無需求之軍售購案，加入快速結案帳務清算時間長達2年以上

- (一)當發價書中所列之所有項目及勤務均已交運或是執行完畢，一項軍售案即可視之為已完成，而後進入軍售結案程序。
- (二)由於正常結案程序至少長達4年，自91年實施快速結案程序，即於軍品全數交運後2年，若無索賠、法律糾紛等情事，即辦理結案，並將餘款退匯。
- (三)快速結案帳務清算至少需耗時2年，其應退匯數仍列於在途物資帳上。

伍、問題分析

一、對在途物資管制之提問

瞭解了在途物資管制所呈現之問題後，不免



將提出以下疑問？

- (一)軍售在途物資1200億是高還是常態值？
- (二)軍售在途物資數額攀升是否為軍售購案執行效率不彰？
- (三)老舊購案是否該清結歸零嗎？
- (四)國軍對在途物資的定位？

二、軍售購案在途物資為台、美兩國情激蕩下過渡性產物

在途物資的前端是軍售購案，軍售購案在美方它是依附在美國安全援助體系與制度下之作業程序，一切以美國法令、作業程序為依歸，有其鋼性的採購、後勤支援及會計作業規定，買受國無緣置喙，而我方就國防資源之運用亦有很嚴謹的法規與作業程序，除採購法有原則性的區分國內採購與國外採購作業外，餘相關之預算法、決算法及會計法等皆未予區分。當兩個主體無法相互調整適應時，其作業即綁手綁腳，故從在途物資的定義及演進過程中，不難發現其僅為兩制度不相容下，解決採購預算與會計問題的過渡性方案，如對此一核心有認識，對其功能較能體認。

三、最適在途物資數額

在途物資數額以絕對數論斷，無法表達真實，因為其既有流入、流出及存量等之綜合體，故應以水庫流量看待，以92年成立之初即轉入766億元，後又續加入一、二號訂單20億元，購機特別預算260億元及中法採購案。以93-95年期間2500億元國防預算水準下，每年實際軍購投入約350億元，存量約當1046億元（766億+20億+260億=1046億），而自96年度起國防預算調增

至3100億元時軍購預算投入年增158億元，而在途物資亦增加104億元；從此增幅而言，在途物資之增加應屬常態。

四、縮小在途物資水庫水位

(一)檢討關閉老舊購案

當認知到何等規模之國防預算，在其他條件不變下，必然有何等大小水位之在途物資水庫，那麼1046億元是否有檢討之內容呢？此宜探究成立時之基本組合成分：766億元是老舊與持續案，260億元為鳳凰戰機案餘款及20億元之一、二號訂單週轉金。其中一、二號訂單涉美方之規定及我方最佳支援選項無空間檢討降低，至於屬92年度以前即交予美方之老舊購案款340億元，係屬可檢討之部分，經查此類之購案均為美方已完成整備產製事項，惟我方暫無需求，額度預存美方，俟需可隨時交運，如依國內購案檢討關閉，依現行法規此340億元，將全數繳庫，爾後有類似裝備零附件需求，另循採購程序編列預算重啟購案。值此國防預算爭取困難下，斷然關閉結清舊案是否為國防部最佳決定見仁見智，至於這此購案是否為使用中之武器裝備零附件呢？經查各軍種司令部，其回答皆為肯定的，惟用量不多不頻繁而已；是否如軍種所言，若輔以內部審核現地查核，必可逐案查明獲證。

(二)降低流量積存

扣除前述老舊購案及週轉金，尚有690億元之流量積存，此部分造成原因為流入太多，流出太慢，若帶入作業實務上即為新增

購案之合約首期款造成，其次為分期付款之金額逾生產交運能量，此二項因素之改善牽涉到軍售購案前端計畫管理之購案談判等採購作為及計畫專案管理之督導與付款期程修訂之落實。上述二項作為雖牽動到需美方配合，惟依美國安援制度有關軍售規定，尚有可要求之空間，祇是我方有無作為能力而已，另依發價書標準條文內所提供之價格與付款期程皆屬概估數，故經常督促實際進度與案款付款期間差異，適時修約為其不二法門。

(三)落實交運後驗收結案時程管制

最後影響在途物資水位之因素為國軍本身之驗收結案作業，依前統計每季有約當41億元之案款無法於規定期限內完成沖銷，究其原因概為人為疏忽或內控作業欠嚴謹或近年組織遞移業務移交遺漏等肇因，均屬可管控者，祇要落實加強不難克服。

五、降低退匯餘款

依本局統計處對「國軍軍售購案結案餘款預測分析」專題報告：軍售購案餘款佔發價書比例，以「個案式」11.04%最高，次為「開放式」4.09%，「補給支援協定」1.19%，購案餘款是國防資源的損失，最終納繳國庫，上述比例何以如此高？可以從美方安援制度軍售作業發價書之標準條文規定窺知，所有的報價及付款皆依美軍之概估值提供找到答案，故非屬美方使用中之品項（非「開放式」與「補給支援協定」項），其預估值必然不夠精準，若我方沒有足夠的專案計畫管制能力及付款交運資訊整合，勢必僅能依其所定價格與付款期程執行至結案，屆時僅有退回

餘款一途，以92-98年8月止退匯美金4億5,034萬元（約台幣146億元），足可支應92年度陸軍中型運輸機購案，故降低退匯餘款最有效作為，即依實際進度適時談判修約，減少預算投入損失。

陸、軍售購案管理整體問題 解決方案研擬如下

由前分析得知在途物資之問題根源於軍售購案，大部分是屬結構性系統問題，少部分屬人為疏漏，亦即軍售管理問題獲解決，在途物資就不復攀高，預算亦不需損失。然對軍售購案有涉獵的人皆知，此一議題為國軍無法逃避者，惟牽涉到資源分配、法規制度、組織權力運作及作業管制等層面，亦即誰該做？如何做？錯綜複雜，致沒有任何部門敢承擔此燙手山芋，僅就所負業務的觀點分析建議。

一、法規制度面

軍售購案既然是遵循美國「安全援助法」及「台灣關係法」為依歸，而此二法皆以適應美國需求與作業環境為考量，在彼強我弱之際我們祇有引用，然此一制度與法規強移國內，必然有許多干隔，以預算法、決算法及會計法等皆未對此一困境作規範；另95年起又加入工業合作限制條款更遲滯簽約執行速度，以下就法規之影響說明：

(一)預算獲得程序所需時程與獲美方授權兩項作業間常有時間競合，依重大武器裝備建案程序規定，應於完成建案程序並獲美方同意授權書後，所需預算才得納入年度預算額度內，如三項軍購先期款編列，既要獲美方同



意又要依預算法規定趕上行政院與立法院之審查時限，常很難兩全。

(二)工業合作政策之遵循

自民國95年起，本部配合政府振興經濟促進民間投資規定，凡逾美金500萬元以上軍購案，應向主合約商爭取購案總額百分之四十「工業合作」配額，且需於發價書簽署前完成工業合作協議書，此一規定將增加購案金額與延緩購案執行進度。

(三)決算法與會計法之適用

決算法對政府預算支出之認定，係依銀貨兩訖原則，軍售案僅於當年度完成交付金額不符支出實現定義，必須等完成貨品驗收結案才能認列。會計法對這一事項處理原則，亦僅能以預付款或暫付款記帳，不管暫付款或預付款皆屬虛科目年度結束必須結清，致有「鳳凰戰機」特別預算案，已屆決算最終年限，仍無法結案辦理決算，需經與政院、監院再三協調，勉以「國防部所屬單位軍售購案支出結報作業要點」認定完成決算。

故就軍售購案而言，雖有採購法將軍事機關之採購訂有104、105條之排除條款，然其有關軍售如何執行具體法律層級規定卻缺漏不全，故如不從法律層面對此一牽涉國內外之軍售問題予從源解套，永遠祇能穿件不中不西的怪服裝，東裁西補，為解決問題又再製造問題，故軍售購案單獨立法或訂定條例有其必要。

二、組織分工與整合

國防部暨其所屬組織層級龐雜，就軍售購案之分工而言非常細緻，依「國防部組織法」、

「國防部參謀本部組織條例」、「國防部軍備局組織條例」及「國軍軍事投資計畫建案作業規定」等法規分層分權列管，軍售購案主管機關是軍備局，計畫、提需、執行為各軍司令部，而資源分配、審查則為戰規司，與參謀本部作戰計畫次長室及後勤次長室，預算之獲得、分配、執行、決算為主計局，採購之作為則為軍備局所屬採購局，看似每階段每件事皆有人承辦，此若為民間已導入人力資源整合系統（ERP）之公司實為完美之組織分工，然本部無此平台，此一優點反成為本位主義、組織隔閡之起點，因此，肇至本部作業對照美方對軍售案之分工：軍售計畫管理會議PMR，軍售後勤綜合會議LMR，軍售財務管理會議FMR，均在同一專案作業平台下一氣呵成，而我國是三套人馬各行其事，永遠處於弱勢，該有權益不知爭取，遇三者糾結之問題求助無門，致國內國防資源也無法整合，財務管理效能無法發揮，宜建議將其事權統一，作業單一化，即採用「國軍武器系統獲得納作業基金」，使軍售採購之系統問題交專責單位辦理，軍方祇負責使用，或者採類民間組織建置ERP組織，由主管單位軍備局召集計畫、執行、管考與審查單位建立系統作業平台，統合權責以發揮整體效能。

三、作業面

(一)年度預算書表達需充分反映購案計畫，靈活軍售財務管理

1. 本部為顧及聯參主管預算科目之分工及預算用途別之適用，常將某項軍售購案切割成多項預算科目，故彙編預算之國防部或軍種司令部之預算書中無法如一般公務單位可

依購案於業務計畫下充分表達，而本部主計彙編單位亦未建立依預算單位或業務為主之成本蒐集，故購案計畫單位與預算編製主財單位必須透過人工轉化才能一致表達同一購案額度與細目。本部主計局及軍種司令部若不速改變預算編制表達方式或建立成本蒐集有效方法，則軍售財力資源管理之主計單位，很難制衡掌資源分配之計畫單位，其先期所做的財力分配作為。

2. 因預算與購案計畫結合後，即軍種購案案號與美軍購案案號一致，屆時可向美方要求以軍種為付款單位之記帳方式，則統合各軍種購案之各季「應付款總額」，祇要保持「應付款總額」小於「積存案款總額」，則可與美方協商新付款方式，無需再依合約分期付款金額或美方「軍售財務需求數」結匯，造成國軍每年積存駐美帳戶之待支付款足可支應購案實際應付款24個月水位的現況，進而可幫助本部靈活軍售財務管理。

(二) 新增購案納編目標年度須符合投資建案程序

依「國軍軍事投資計畫建案作業規定」建案時程15個月，「年度預算編制作業規定」購案納編目標年度，時程需於目標年度開始前8個月，而軍售購案必須於此之前獲得美方同意授權書，此關係到購案之首期款與當年度分期支付款，因計畫單位與預算彙編單位之連繫不完整，將造成如97年度鳳隼案等損失國防預算286億元無法使用報繳，故建構軍種司令部計劃單位與主計單位及本局之緊密作業聯繫有其迫切性。

(三) 持續性購案應依計畫執行進度修發價書

軍售購案於美方積存案總額過高之原因，早期為不管執行實際進度僅依合約付款期程付款所致，後檢討修正為依美方645表14欄購案實際財務需求值付款，惟仍有疏漏，因為我方未能確實掌握美方專案執行進度，適時修訂發價書後付款，致超額支付，另因軍種計畫採購單位與主計預算編製管制單位未緊密連繫致預算已編列分配，為免當年度預算報繳逕結匯支付，故改善的方法為增進我方對美方專案計畫經理之監督，並將其資料回饋主計單位減編或延後編列。

(四) 整合同類型，同軍種購案

因本部所屬沒有統籌單位針對同類型建案整合，故有空軍PDD、PNE案，尚有餘款又另開新案PNG，致該案連續4季未交運，又如中央YZO案90年開案後從未交運於96年9月結案，另如陸軍A型機零附件案，自89年至95年同類型案六年連續開JUO等六個新案，筆至每年均需預付首期款，形同閒置國防預算，本部軍售主管單位與預算彙編單位應儘早統合減少首期預算支付。

(五) 善用主計局帳務中心所提供之異常資訊

本中心為軍售購案之最末端，負有在途物資結報管制與結案決算之責，故主動提供資訊回饋前端單位，計有每月個案執行進度，超結匯及欠款案件通知，連續4季以上無交運進度檢討，交運比率過低異常提示，驗收結案沖銷逾時案件及退匯餘款統計回饋等。國軍各單位若能善用以上資訊，運用於計畫掣劃或執行中案件修正及財務管理調配



等，對國軍減少預算報繳損失，降低在途物資將有明顯效果。

(六) 建構軍售購案集中資料庫之分享作業系統

依據95年審計部對本部軍售購案專案查核建議事項，軍備局應整合各單位軍售採購管制之電腦資訊，妥善辦理案件之執行管制。依現況軍售購案各參與單位皆各自發展電腦作業系統，如本部採購局建置使用「軍售購案採購管制系統」，空軍、聯勤司令部配有「軍售購案後勤管制系統」，主計局及本中心分別使用「預算執行節點管制系統」及「軍售購案在途物資管制系統」，雖然各個系統皆有其運作之特定目的，惟其資料庫之內含共同處相當多，因此就作業上而言，存有重複鍵入資料與人力投入，於此組織精減人力珍貴時刻實屬無效用，若能建置共通資料庫，系統間互相分享，不僅使作業便捷，亦可整合協助軍售計畫管理、財務管理與後勤管理。

柒、結 語

國軍軍售購案目前雖經由會計處理方式之改變，解決高額預算保留問題及透過完整之會計資訊提供協助管理，惟購案實質問題之解決，仍宜結合業管單位，從購案建立與採購程序等前端作業面加以改善，並統合各單位資訊，提昇作業能力，始可徹底精進在途物資管理成效。

參考文獻

1. 國防部所屬各單位軍售採購案支出結報作業要點，民國92年4月16日國防部刻創字第0920001400號令頒。
2. 軍事機關採購作業規定，民國92年11月17日國防部昌昇字第0920006060號令頒。
3. 國軍外匯購案預算支用暨結報（補證）轉審作業管制規定，民國92年12月30日國防部刻創字第0920004613號令修訂。
4. 國軍各單位軍售購案支出結報作業規定，民國92年6月11日國防部刻創字第0920002055號令頒。
5. 國軍策進軍售購案執行、驗收、結案管制作業指導，民國92年6月30日國防部昌昇字第0920003124號令頒。
6. 軍售財務管理手冊，2005年5月第10版，國防安全援助管理學院及國防丹佛帳務中心。
7. 安援管理指南，2000年6月第20版，國防安全援助管理學院。
8. 國軍軍事投資計畫建案作業規定，民國96年3月29日國防部昌旭字第0960005782號令頒。

作者簡介



陳麒將軍：現任國防部主計局帳務中心主任；陸軍財務經理學校23期、財務正規班55期、國管班86年班、美國東南大學企管碩士；曾任財參官、副組長、組長、主任、主計局政策計畫處處長。