



# 時事政經問題之研析 - 國防額度因人員維持費增加， 軍事投資改列 特種基金籌獲可行性探討

圖 徐以達

## 摘 要

國防部推動募兵制，人員維持費將逐年增加，相對排擠軍事投資與作業維持費預算。當軍事投資新增建案因預算不足，無法依兵力整建計畫落實執行，不僅影響各計畫年度執行進度外，亦將影響後續年度戰力規劃期程。未來「軍事投資」額度，可否改列特種基金籌獲，增加預算獲得彈性，甚至拓展財源，提升整體運用國防財力資源效能。本研究運用文獻探討等方法，探討軍事投資支出納為特種基金用途之範圍界定、基金財源可行性研析、軍事投資支出納為特種基金後之效益（風險評估）。整體而言，軍事投資支出納為特種基金，可使國防財力資源做最大效益運

用，有效支援建軍備戰任務，惟須確認穩定之財源。

關鍵字：特種基金、軍事投資預算

## 壹、緒 論

近年來國防預算在兼顧國家整體經濟發展、政府財力負擔及國家安全等因素下，並配合國家預算體制與財務資源分配調整，國防預算額度其占中央政府總預算雖仍維持一定比例（民國91~101年比例在15.52%至19.51%）<sup>1</sup>，但是其中「軍事投資支出」占國防預算比例卻因國防重大施政推展（如募兵制等）使人員維持費需求增加，再加上國家財政無法支撐龐大國防預算，必須相對排擠軍事投資與作業維持費預算，此現象

<sup>1</sup> 自民國91迄101年國防預算規模約2,500億元至3,300億元間，占中央政府總預算比例在15.52%至19.51%（資料來源：行政院主計總處 <http://www.dgbas.gov.tw/>）。

已影響國軍建軍備戰及武器裝備籌購逐年減少（民國91~101年比例在37.89%至57.04%）<sup>2</sup>。當軍事投資建案因預算不足，無法依兵力整建計畫逐年落實執行，不僅影響計畫各年度執行進度外，亦將影響後續年度戰力規劃期程。因應國防預算不足，雖可暫緩執行武器裝備更新，但是當武器裝備逐年老舊，在數年持續操作期間內，所耗用的維持成本，亦是額外的負擔與支出，更使原有武器購置費用大幅增加<sup>3</sup>。

國防財力資源的來源包含施政預算（即普通基金的預算額度）與特種基金（即特種基金的作業額度）兩部分，為了有效運用國防資源，自民國101年度起，將原本由普通基金預算支應之軍事工程及設施納入「國軍營舍及設施改建基金」，其主要業務項目為國庫撥款與國軍不適用營地處分及營區騰讓之得款，專款專用辦理新營舍土地購置、整地及興建，逐步改善國軍營舍及軍事設施。如何在敵情威脅與現階段國防政策下，同時秉持節約原則，使國防財力資源做最妥適之規劃，確保戰力，達成建軍備戰任務，已成為我國國防預算管理的核心問題。

在未來「軍事投資」獲得額度占國防預算比例逐年減少的情形下，可否改列特種基金籌獲，增進預算獲得彈性，甚至拓展財源，提升整體運用國防財力資源，為本研究探討的動機。

本研究之架構區分為研究目的、研究分析、

結論與建議等章節，其中研究分析中首先論述特種基金與普通基金之差異，其次探討軍事投資支出納為特種基金用途之範圍、基金財源可行性研析及其效益評估。

## 貳、研究目的

在政府財政負擔吃重現況下，當前軍事投資面臨財源擴增不易之困境，須採用創新思維策略，運用創新財務方法，兼顧國家財政穩健及戰備任務需求。本研究即以創新思維探討「軍事投資支出」改列特種基金之可行性。

每一特種基金為一獨立計算債權、債務、損益或餘絀之會計個體，均應分別處理<sup>4</sup>，在運作上須注重成本效益之評估，因此如何提高基金之資金運用效益，增加基金收益，減少國庫補助，為「軍事投資支出」改列特種基金籌獲之重要課題。據此，本研究之目的如下：

- 一、軍事投資支出納為特種基金用途之範圍界定。
- 二、基金財源可行性研析。
- 三、軍事投資支出納入特種基金後之效益（風險評估）。

## 參、研究方法

<sup>2</sup> 自民國91迄101年軍事投資預算規模約800億元間，占中央政府總預算比例在比例在37.89%至57.04%（資料來源：100年度國防報告書、行政院主計總處）。

<sup>3</sup> 此即美軍所謂之「船尾浪花（stern wave）」；相對之觀念為「船首浪花（bow wave）」，指計畫初期，對武器裝備的大量需求，導致經費急遽上升的現象。

<sup>4</sup> 中央政府特種基金管理準則第4條。



本研究主要採用文獻探討、制度分析法（Institution Analysis）方法，以比較我國特種基金與普通基金之差異、軍事投資支出納為特種基金用途之範圍界定、財源可行性研析、風險評估等。

## 肆、研究分析

### 一、特種基金與普通基金之差異

特種基金與普通基金同屬公共政策層面之政事型基金，惟因普通基金係支應政府大多數的一般性政務活動，而特種基金具備特殊任務或目的，以專款專用支應特定政務活動，致特種基金在預算編製、執行及財務收支推估重點上與普通基金仍有不同，其相同、異分析如下<sup>5</sup>：

#### （一）相同

1. 收入多仰賴強制性收入（如賦稅、規費等），通常所取得之財務資源可全部支用。
2. 每一個基金，各為一獨立的財務會計個體。
3. 均採當期財務資源流量為其衡量焦點。
4. 適用「不相屬原則」，即繳交資源之對象，與支出之對象，不具關聯性（但部分特別收入基金基於受益者付費，其收入支用對象具關聯性）。

#### （二）相異

1. 預算編列型態不同：普通基金編列總預算；政事型特種基金編列附屬單位預算。
2. 用途不同：普通基金歲入供一般用途；政事型特種基金歲入用於特定用途、處理政府重大公共工程設計畫或償還債本之用，具有專款專用性質。
3. 預算執行之彈性不同：普通基金執行歲出預算，受限於各政事、計畫或業務科目間經費不得流用，以及各計畫或業務科目之各用途別流入流出之限制，較為僵化；政事型特種基金，因編列附屬單位預算，得依預算法第87條及第88條規定，配合業務隨同調整之收支，併決算辦理，及因環境重大變遷或業務正常需要，報經行政院同意者，均得先行辦理，其中僅購建固定資產、資金轉投資、資產變賣及長期債務舉借及償還須補辦預算。
4. 收支平衡之限制不同：普通基金依預算法第23條規定，經常收支應保持平衡，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充作經常支出之用；政事型特種基金力求有賸餘無短絀，著重整體財務收支平衡，並不設限經常收支應保持平衡。
5. 決算賸餘（短絀）處理方式不同：普通基金歲計賸餘得留存供以後年度移用，歲計短絀除移用以前年度歲計賸餘外並可舉債支應，但各機關歲出按分配預算執行結

<sup>5</sup> 資料來源：李佩華（2005），建立政事型特種基金中程計畫預算作業制度之研究。

果，如有賸餘必須繳庫，常造成各機關消化預算之情形；政事型特種基金決算賸餘可滾存以後年度繼續運用，如有短絀，則移用以前年度基金賸餘填補，不但使基金的每一分錢得用在刀口上，更彰顯基金之財務運用績效。

6. 收支推估之重點不同：普通基金為貫徹政府施政之整體目標，對於政府未來預算與計畫最適規模之推估，目前採逐年滾推方式，明訂各年度之分配額，其重點著重在各年度支出規模，要求各機關計畫需求必須在中程歲出概算額度內妥適分配，不得超出；政事型特種基金，係為辦理特定政事而設置，業務較普通基金單純，具專款專用特性，有多少錢，作多少事，其收支推估重點，著重在各基金各年度資金來源之推估，俾利在有限財源範圍內，規劃其計畫需求，並按計畫優先順序妥適分配。

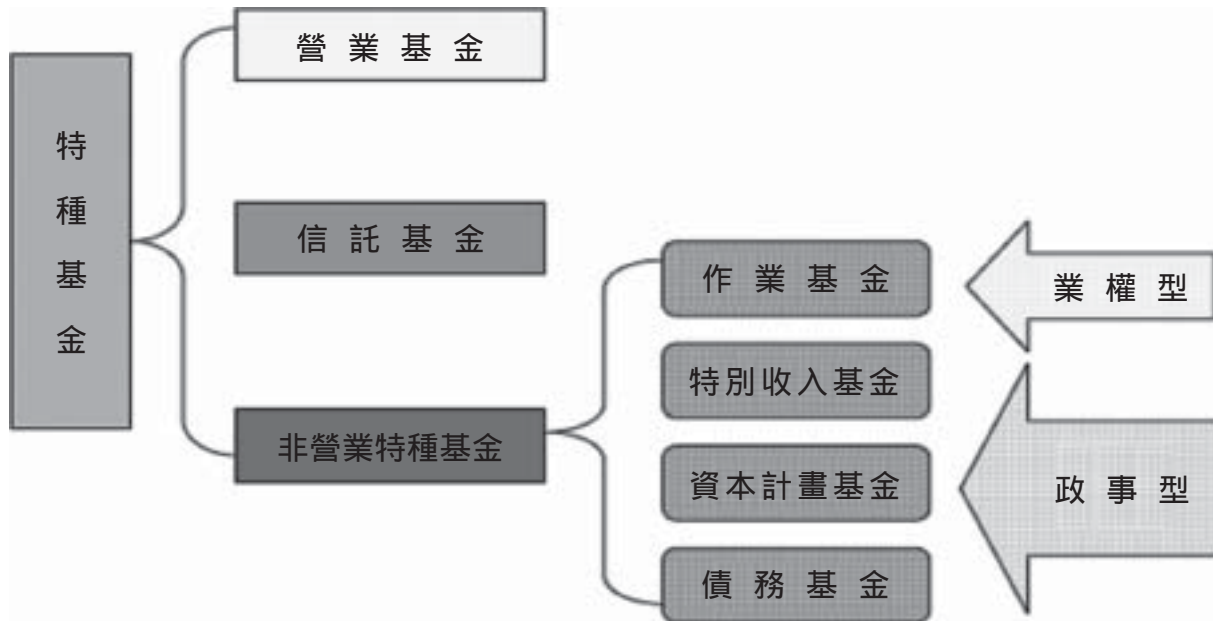
## 二、軍事投資支出納為特種基金用途之範圍界定

依據預算法第4條，基金係指已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。基金又區分為「普通基金」及「特種基金」兩類，其中特種基金是指歲入之供特殊用途者，亦即收入財源已經被指定特殊用途者，按其性質區分，計有營業基金、債務基金、信託基金、作業基金、特別收

入基金及資本計畫基金等六類型，各類型特種基金運用範圍說明如下（如圖一）：

- (一)營業基金：供營業循環運用者，主要是指國營事業主要以營利為目的而成立之基金，如行政院國家發展基金、國軍生產及服務作業基金等。
- (二)債務基金：依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者。主要是償還中央政府的債務本息（公共債務之債務本息），如中央政府債務基金。
- (三)信託基金：為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者，為信託基金。指政府是以受託人的立場，依照委託人所立的條件去管理基金之財務。
- (四)作業基金：凡經付出仍可收回，而非用於營業者。指投入的成本可透過成本計價的方式，把成本透過售價或是透過某一種方式收回。
- (五)特別收入基金：有特定收入來源而供特殊用途者。主要多半都是把一些特定的收入向特定的受益者徵收特定費用，然後把這費用用於特定受益者，或者是因徵收產生的一些損害的受害者，如行政院國家科學技術發展基金、離島建設基金等。
- (六)資本計畫基金：指處理政府機關重大公共工程建設計畫者，如國軍營舍及設施改建基金。

圖一 特種基金分類圖



我國目前（101年度）共有206個非營業特種基金，其中包含105個附屬單位預算及101個分預算（即指是隸屬在附屬單位預算之分基金或是子基金）。而作業基金共有157個，特別收入基金共有47個，資本計畫基金目前只有1個，即是國軍營舍及設施改建基金<sup>6</sup>。

國防部現有特種基金包含「國軍營舍及設施改建基金」、「國軍老舊眷村改建基金」、及「國軍生產及服務作業基金」等三個基金，均依預算法之規範，納編附屬單位預算。而「國軍營舍及設施改建基金」主要業務項目為國庫撥款與國軍不適用營地處分及營區騰讓之得款，專款專用辦理新營舍土地購置、整地及興建，逐步改善國軍營舍及軍事設施（自101年度起，將軍事工

程及設施納入基金範圍）。

基金設置有兩種方式，一種是透過舊有基金擴增功能，另一種是設置新的基金。依「國軍軍事投資計畫作業規定」軍事投資支出範圍包含武器裝備籌購等，應與「國軍營舍及設施改建基金」同屬資本計畫基金。如前所述，「國軍營舍及設施改建基金」已訂有其特定運用範圍，且主要為辦理營區騰讓，加速完成老舊營舍整建，改善官兵生活品質，並結合國軍兵力精簡政策，將小營區歸併成大營區，所餘土地則配合地方發展及國家建設釋出，以有效促進土地利用。因此，軍事投資支出如規劃納入特種基金，暫不適藉由擴增「國軍營舍及設施改建基金」功能方式辦理，宜設置新的資本計畫基金。

<sup>6</sup> 101年度中央政府非營業特種基金名稱及編號參考表（資料來源：行政院主計總處 <http://www.dgbas.gov.tw/>）

依據「中央政府特種基金管理準則」第5條，各機關申請設立特種基金時，應事先詳敘設立目的、基金來源及運用範圍，層請行政院核准；另第5條規範申請設立之特種基金，均應編列預算完成法定程序後，始得設立。此外「中央政府特種基金管理準則」第7、8條指出，特種基金之設立於完成預算程序後，主管機關應即擬具收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，並送立法院。而收支保管及運用辦法，應載明基金設立之目的、基金之性質、管理機關、基金來源、基金用途等。

為統一事權，避免產生帳務管理問題，並完整承接現有軍事投資規劃，軍事投資支出如納入特種基金用途範圍，宜依「國軍軍事投資計畫作業規定」中規範之軍事投資支出範圍辦理。

### 三、基金財源可行性研析

依據「中央政府特種基金管理準則」第10條，非營業基金之短絀填補應循撥用未分配賸餘、撥用公積、折減基金、國庫撥款填補、待填補短絀等方式辦理。因此，在目前政府財政支出日益擴大之時，非營業基金實須加強投資管理，提高營運績效以減少國庫支出。

考量採購武器裝備等軍事投資額度較高，且獲得期常因國際情勢、政治等因素影響，為避免基金額度不足，造成武器裝備籌購窒礙，影響戰備任務，軍事投資支出如納入特種基金，首要問題即是財源如何獲得？

依據「中央政府特種基金管理準則」第4條，非營業特種基金具有重要的特性，即其為獨

立的財務個體，單獨計算餘絀、盈虧、資產、債權及債務。因此，基本上非營業特種基金可單獨進行舉債，其可用的財務工具包含自有資金，自有資金包含中央政府原始投資成本，及後續營運不斷循環利用、不斷地累積資金、特別公積等。但是舉債僅是基金財源的彈性之一並非萬靈丹，軍事投資支出範圍主要為武器、裝備籌購與研發，且我國在武器銷售上尚未穩定發展，未來雖然可以持續努力成為基金穩定的財源。但就現況而言，在沒有穩定的基金財源下，如軍事投資支出如納入特種基金，在中央政府原始投資成本後將產生短絀，初期可依據「中央政府特種基金管理準則」第10條由國庫撥款填補，或循基金與基金間調度方式辦理，後續再由逐年累積資金、軍售退匯餘款、武器外銷等方式籌措基金之資金。

而所謂基金與基金間調度，係指建立資金調度平台，在基金與基金間、基金與國庫間，靈活彈性運用各基金餘款，發揮國家資源整體最大效益。而基金與基金之間又可分為分基金之間、相同主管機關之間所屬基金、相同政事類別基金間、各非營業特種基金間等類型。上述基金調度在近年來已有數個基金採取、運用，並改善其營運問題。

### 四、軍事投資支出納入特種基金後效益及風險評估

依據「中央政府特種基金管理準則」第3條，其他特種基金除應達成基金設置目的外，並以追求最高效益為原則。本研究綜整相關文獻，初步歸納軍事投資支出納入特種基金之優、缺點



如下：

#### (一)優點

1. 增加國防財務資源調節：基金可使資金靈活運用（例如普通公務預算與特種基金間調度等），進行財務槓桿的操作，大幅提升軍事投資彈性，降低預算刪減對兵力整建與武器籌購的影響。
2. 紓解國防預算壓力：因每一特種基金為一獨立計算債權、債務、損益或餘絀之會計個體，舉債較不受限，可有效規劃財源，紓解國防預算壓力。
3. 預算控制與執行較具彈性：可配合軍事投資建案實際需要期程調整，依預算法第51條規定，附屬單位預算之執行，如因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，報經行政院核准者，得先行辦理<sup>7</sup>。
4. 靈活調整預算執行建案：可有效落實「計畫等預算」政策，提升建案執行成效與品質。
5. 改善預算排擠問題：可改善因人員維持費、作業維持費增加，所產生之預算排擠問題。
6. 落實外匯避險策略：可藉由外匯避險策略，改善國防預算受匯率變動影響的程度。

#### (二)缺點

1. 預算審議機制較普通基金寬鬆：依預算法

第51條規定，特種基金預算之審議，除營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主，較為繁複外，其他特種基金，僅以基金運用計畫為主。

2. 預算管理機制較普通基金寬鬆：雖然預算法第21條規定特種基金除其預算之編列程序應依預算法規定辦理外，其收支來源與運用、保管，尚須受行政院所定之收支保管辦法之規範。但因目前之特種基金係以「附屬單位預算」型態編列及運作，致其預算之編列、審議與執行，較為寬鬆，在資訊不透明的情況下，易遭各界質疑。
3. 無穩定之基金財源：因武器裝備等費用較高，如無穩定之基金財源，易在中央政府原始投資成本後產生短絀現象，當無法即時獲得國庫撥款填補，仍將因基金財力不足，而影響軍事投資建案之執行。

## 伍、結論與建議

### 一、結論

我國中央政府特種基金預算體制，自民國61年建立以來，歷經多次的檢討與改進，業務範圍包括了國防、科技、教育、財政、金融、經濟、交通、住宅、環保、農業、國民就業等重大施政

<sup>7</sup> 預算法第51條規定「附屬單位預算之執行，如因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，報經行政院核准者，得先行辦理，並得不受第25條至第27條之限制。但其中有關固定資產之建設、改良、擴充及資金之轉投資、資產之變賣及長期債務之舉借、償還，仍應補辦預算。每筆數額營業基金三億元以上，其他基金一億元以上者，應送立法院備查；但依第54條辦理及因應緊急災害動支者，不在此限。」

項目，幾已含括中央政府整體施政之範圍，儼然成為政府施政之重心，其預算制度之良窳，直接影響基金資源使用效益，更衝擊國家財政之健全與否。政府功能與政策走向不斷隨著大環境改變，且因其職能的不斷擴充及人民要求政府服務的值與量日益提升，使政府扮演之角色益形擴大。國防是國家安全的基石，必須在政府所有有限資源下，同時秉持節約原則，使國防財力資源做最妥適之規劃，確保戰力，達成建軍備戰任務。

整體而言，軍事投資支出納入特種基金可使國防財力資源做最大運用，更能有效支援建軍備戰任務，但是首先必須克服並獲得穩定財源，否則將影響軍事投資建案之規劃與執行。

## 二、建議

特種基金未來仍將是政府的施政重心，現有特種基金無法發揮功效，主要原因為各機關業務未能靈活調整納入現有特種基金辦理，或研議成立新基金；未善用特種基金可自行舉債融資之財務槓桿機制，缺乏中長程財務規劃，影響基金業務推展。因此，未來軍事投資支出納入特種基金，應努力方向建議如下：

- (一)加強政事型特種基金財務控管：要求基金能在可用財源範圍內，按計畫之優先順序，進行資源之最適配置。
- (二)增進計畫預算管理與控制之功能：強化基金計畫預算規劃、設計及編製之能力，減少基

金向國庫爭取額度外經費、資源浪費及不經濟支出之情形。

- (三)建立目標導向之績效考核制度：結合設計計畫預算與零基預算之精神，建立基金績效管理制度，俾與預算緊密結合。

## 參考文獻

### 中文部份

1. 中央政府總決算審核報告（附冊-非營業部分）民國100年，審計部。
2. 中央政府特種基金管理準則。
3. 李佩華（2005），建立政事型特種基金中程計畫預算作業制度之研究，行政院主計處。
4. 強化特種基金預算管理提升營運效能方案。
5. 預算法
6. 網站：行政院主計總處<http://www.dgbas.gov.tw/>

## 作者簡介



徐以達上校，現任海軍司令部主計處處長；國防管理學院75年班、國管院戰略班；曾任主任、組長、海軍司令部主計處副處長等職。