

# 因應國防預算不足， 提升預算執行成效之探討

徐以達

## 摘要

就國軍建軍備戰立場，希望每年之法定預算，各執行單位都能將其花在刀口上，發揮最大效益，以支援部隊訓練與裝備妥善。但是在政府財政負擔加重情況下，當前國防預算獲得不易，須節流以兼顧國家財政穩健及戰備任務需求。但執行單位在實際業務推展、經費支用上，是否真能達成按月分配支用，甚至達成每月支用率100%目標？本研究以海軍民國100至102年間預算為例，以節流思維探討預算實際執行情形，並提出改善建議。

整體而言，各預算執行單位可運用節點管制，提前規劃預算支用、結報作業，並深化為組織文化；建立預算調撥及調整機制，提升預算支用彈性；實施預算執行進度檢討，藉以督促各單位重視國防預算執行成效，降低無效益預算，使國防財力資源運用發揮最大效益，有效支援建軍備戰任務。

關鍵詞：國防預算、預算執行成效

## 壹、背景與目的

國防部在102年「四年期國防施政總檢討」中指出「隨募兵制推動、各項重大武器裝備獲得及維保峰期等因素，國防財力需求逐年遞增。為持續落實國防施政目標，國防部將積極籌編合理、適足之財力規模，妥適資源配置，俾減緩對中、長期施政規劃之衝擊，確保建軍備戰穩健發展<sup>1</sup>」。此外，依「102年國防報告書」國防部在獲賦之預算內，將兼顧各項國防施政持續穩定推動，優先滿足「依法律義務必要之支出（如募兵制推動）」，其次為「維持主戰裝備妥善及延續性計畫經費」，最後視預算彈性，納列「次要或新增計畫」之原則，妥適規劃國防財力配置。因此，妥適配置國防預算，提升預算執行成效，已逐漸成為重要施政議題。

但綜觀近11年（民國93年至103年）國防預算規模約新臺幣（以下幣制同）2,525億元至3,340億元間，占中央政府總預算比例約15.26%至19.51%間<sup>2</sup>，其中103年比例僅達15.26%，是自93年來占中央政府總預算比例最低的年度（如圖一），顯示近年來政府雖逐年擴大支出、增加歲收，但因其他政務支出及整體預算資源配置，無法完全滿足國防施政需求，特別是立法院102年7月10日通過「公共債務法」修

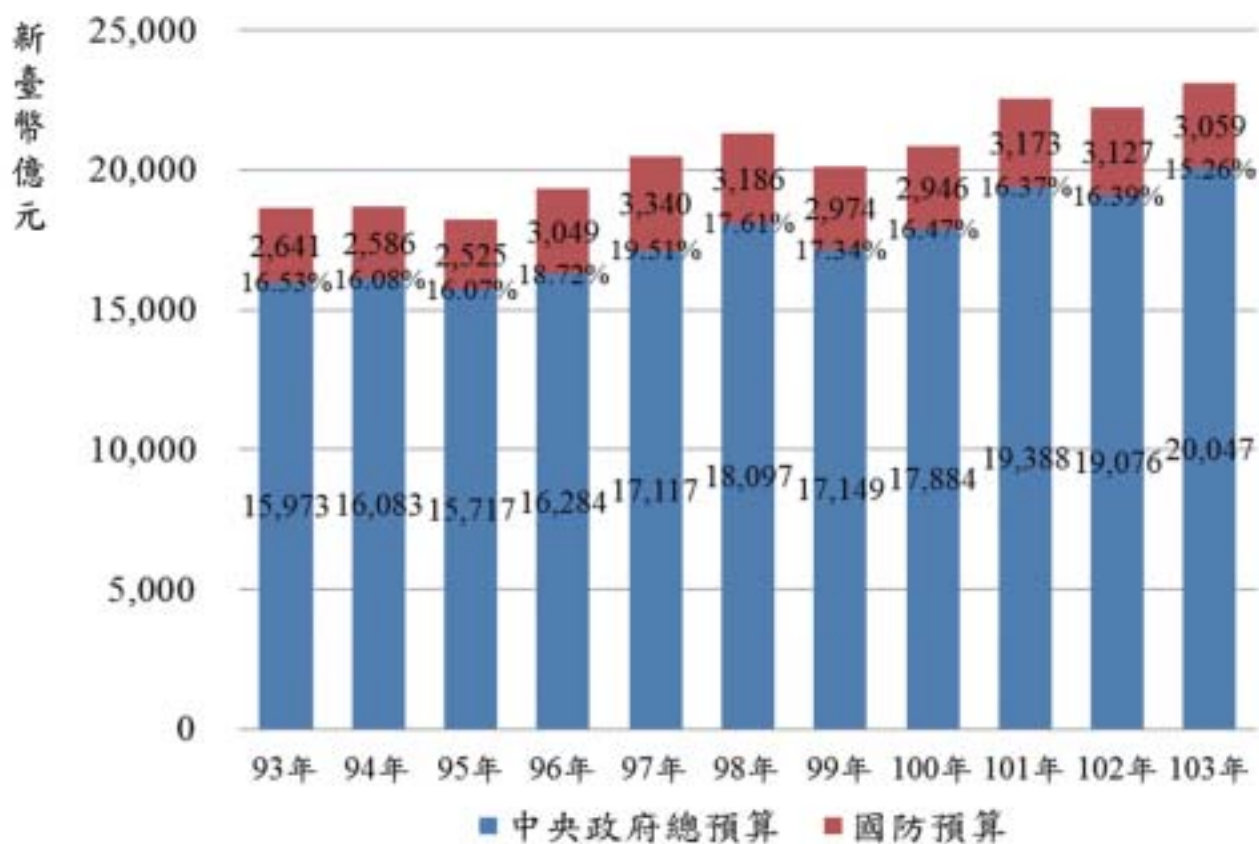
<sup>1</sup> 中華民國102年四年期國防施政總檢討，頁55，國防部。

<sup>2</sup> 資料來源：行政院主計總處 <http://www.dgbas.gov.tw/>及「國防部102年國防報告書」。

正，縮減中央政府舉債空間，可用財源明顯受限<sup>3</sup>（李國興、楊明祥、陳幸敏、黃信聰），2014。

軍以戰為主，各類後勤支援，最終目的在維持及提升部隊戰力，國防部每年編列且經立法院審議之國防預算（法定預算）93-103年每年平均2,964億元，但是否均能依照預算數及施政規劃有效執行？由表一可知，依據審計部「92-101中央政府總決算審查報告（總決算部

分）」，國防預算10年間（92至101年）預算賸餘共計658億353萬元，平均每年賸餘65億8,353萬元，占全年預算平均2.17%，其中以97年占8.52%最高、96年8.03%次之。而以103年中央政府總預算來看，國防預算近10年平均每年的預算賸餘數65億8,353萬元，占103年中央政府總預算0.33%，可支應相當多個中央部會全年度歲出預算（如客委會、原民會、故宮等），因此，國防預算執行、管制之重要性不言可喻。



圖一 民國93至103年國防預算與中央政府總預算關係圖

資料來源：102年國防報告書、行政院主計總處網站、本研究整理

<sup>3</sup> 103年度中央政府總預算案編製概況，主計月刊第697期，行政院主計總處，2014；公共債務法第5條：「中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前三年度名目國內生產毛額平均數之百分之五十」。

表一 國防預算92 - 101年預算執行情形

單位：新臺幣萬元

| 年 度 | 歲 出 決 算        | 保 留 預 算    | 預 算 賸 餘    | 比 例   |
|-----|----------------|------------|------------|-------|
| 101 | 2,892億5,172萬   | 53億1,013萬  | 62億8,061萬  | 2.17% |
| 100 | 2,651億6,600萬   | 41億4,600萬  | 9億8,083萬   | 0.37% |
| 99  | 2,443億4,800萬   | 84億6,900萬  | 57億3,015萬  | 2.35% |
| 98  | 2,320億2,000萬   | 173億8,400萬 | 113億3,061萬 | 4.88% |
| 97  | 2,135億8,800萬   | 59億4,200萬  | 181億9,300萬 | 8.52% |
| 96  | 2,072億6,700萬   | 61億4,300萬  | 166億4,600萬 | 8.03% |
| 95  | 1,988億9,700萬   | 50億9,200萬  | 22億7,800萬  | 1.15% |
| 94  | 2,015億7,000萬   | 52億1,500萬  | 10億1,100萬  | 0.50% |
| 93  | 2,098億9,600萬   | 23億7,400萬  | 15億7,700萬  | 0.75% |
| 92  | 2,118億4,706萬   | 47億2,889萬  | 17億7,633萬  | 0.84% |
| 合 計 | 2兆2,738億5,078萬 | 648億402萬   | 658億353萬   | 2.89% |

資料來源：審計部92-101中央政府總決算審查報告（總決算部分）、本研究整理

因此，在政府整體財政無法立即改善下，如何提升預算執行成效，避免不當支用、報繳及保留，同時秉持行政院預算節約、撙節原則，使國防財力資源做最妥適之規劃，達成建軍備戰任務，已成為國防財務資源管理的核心問題。此外，在國防部「102年國防報告書」中指出，海軍平時負責臺海偵巡、維護海域安全及主動協助地區災害防救；戰時聯合友軍遂行反制與阻敵對我之海上封鎖或武力進犯，以維護對外航運暢通，確保國家安全<sup>4</sup>，其建軍備戰、預算之執行成效重要性由此可知。本研究即以海軍近三年預算為樣本<sup>5</sup>（民國100至102年），探討其年度預算支用情形，藉以延伸探

討具體改善作法，提升單位預算執行效能。

故本研究之主要目的可歸納為二個面向：

- 一、簡述軍費預算分配與支用流程。
- 二、探討海軍預算執行成效並提出改善建議。

## 貳、研究分析

### 一、軍費預算分配與支用流程

依據國防部「軍費預算執行及支付結報規定」，所稱軍費預算，係指中央政府總預算內「國防部所屬」單位預算之年度與以前年度保留、歲出各科目預算而言。而軍費預算的執行

<sup>4</sup> 「中華民國102年國防報告書」，頁9，國防部。

<sup>5</sup> 國防預算依其性質區分為人員維持、作業維持、軍事投資，其中：

(1) 「人員維持」：主要辦理官兵薪餉、各項加給、主副食與口糧、各類保險、退撫儲金補助、退休撫卹等。

(2) 「作業維持」：依序滿足維持基本戰力之官兵基本生活需求、戰備任務需求與一般作業需求，並依交修計畫與裝備壽期配賦額度，以維裝備妥善。

(3) 「軍事投資」：依建軍備戰需要及國防財力獲得狀況，律定裝備籌獲優先順序，以分年、分期完成兵力整建所需武力。

及支付結報，包括各預算支用單位<sup>6</sup>之分配預算編製、預算分配、預算簽證支用、費款支付、憑證轉審及預算保留等作業，各作業分述如下：

(一)分配預算編造：各單位依據年度施政工作計畫與預算編列額度及各項計畫預計付款期程，辦理預算編製及預算月分配作業。

(二)預算分配與預算簽證支用：由各單位主辦主計軍官依據核定的年度施政工作計畫與相關法令規章辦理經費審核、支付。

1.預算分配：指單位以其預算，依據計畫撥配所屬的預算分配單位或預算支用單位的作業。

2.預算支用：指預算支用單位依據年度施政工作計畫，在奉分配之預算額度內或其他單位委託辦理事項之預算，按規定程序支用而言，現行作業中，預算簽證支用又區分為下列四種：

(1)一般簽證支用：為預算支用單位主辦主計軍官依據單位內業務部門執行計畫申請支付事項，在預算支用憑單上簽證，轉送財務單位依法令規定審核後，轉財政部辦理支付者。

(2)定額簽證支用：定額經費係依據規定之給與標準，按員額或單位計算之額

定經費支付的事項。

(3)委託簽證支用：指由主辦主計軍官以委託預算通知單，委託其他預算支用單位之主辦主計軍官代為簽證者。

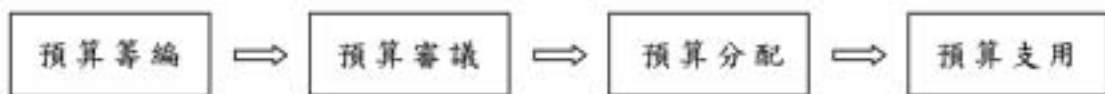
(4)零用金簽證支用：指各預算支用單位執行計畫由單位零用金出納員依據計畫（科目）、用途別、相關法規及作業流程，單日對同一債權人支付金額未超過零用金支付限額之案件。

(三)費款支付：由各地區財務處（組）依據規定及各單位主辦主計軍官簽證之憑證辦理經費支付，支付方式區分為一般經費支付、暫付款支付及零用金支付等三種。

(四)憑證轉審：係指財務單位所結報之憑證，經過主計局帳務中心分析、檢整後，轉送審計機關核銷。

(五)預算保留作業：指各單位在年度結束後，預算有尚未清償之債務及契約責任時，申請延至下年度繼續執行，並經過行政院核定的預算。

由此可初步了解，國防預算的執行主要由籌編、審議、分配及支用等作業程序組成（如圖二），其中預算分配又可區分為計畫分配及管制分配，說明如后：



圖二 預算籌編及支用流程

資料來源：本研究整理

(一)計畫分配：根據核定的年度施政工作計畫，依照進度主動分配者，包含分配預算未奉行政院核定前的第一季預算「暫列分

配」及核定後其餘未分配預算的「核定分配」兩類。

(二)管制分配：

<sup>6</sup> 稱預算支用單位者，係指國防部賦予預算支用單位代號，承受上級單位分配預算，由單位主辦主計軍官簽證支用之單位，「軍費預算執行及支付結報規定」頁6。

1. 凡預算分配時程須配合特定業務之進度所分配之預算者，或各級單位奉令在年度施政工作計畫以外，辦理重要國防事務或應付緊急狀況需要，另外由國防部核撥經費屬管制分配。
  2. 此外，國防部及各司令部管制分配之預算，應由各單位編製「歲出計畫提要及分支計畫概況表」及需求預算月份分配表，並經主辦主計軍官簽章，呈報國防部或各司令部核定後適時辦理預算分配。
- (三) 為避免預算執行單位，不及規劃經費支用、或因作業期限產生便宜行事，使預算無法發揮最大效益，國防部亦規範預算分配的期限，主計部門應依下列時限辦理預算分配：
1. 預算主管單位對第一級預算分配單位，應在預算支用月份25天前辦理分配。
  2. 第一級預算分配單位對第二級分配單位，應在預算支用月份20天前分配。
  3. 第二級預算分配單位對第三級分配單位，應在預算支用月份15天前分配。
  4. 其餘管制分配，應確依實際結報需款辦理分配。

歷年來，國軍各級單位為加強預算管制及內部控制，均逐級要求按月分配預算逐月管制完成支用，國防部「軍費預算執行及支付結報規定」亦規範，主辦主計軍官對預算分配應嚴密管制，根據核定之施政工作計畫，按月、按期或於預算支用前之適當時期主動辦理。國軍各級單位近3年

更積極辦理教育訓練及財務講習（實施案例及法規宣教），合計4,725場次，計施訓9萬8,695人次<sup>7</sup>，使近3年預算支用缺失案件呈逐年遞減，顯示教育訓練已收成效。

## 二、探討海軍年度預算執行成效

國防部為充分運用有限國防預算，有效支援三軍聯合作戰整體規劃、兵力整建、戰備整備與緊急應變等施政作為，已將各單位預算報繳作業，列為預算執行檢討及業務考核範圍<sup>8</sup>，但每年仍產生鉅額預算賸餘。各單位在實際業務推展、經費支用上，大多都認真執行公務，但常遇不可抗力因素（如臨時交辦任務、廠商交貨及驗收延誤等），當然不可否認的，部分業務承參有資歷較淺、異動頻仍，或對法規、作業程序不熟稔、業務歷練不足等情形。因此，是否真能做到按施政計畫支用預算，支援單位施政推展？本研究將以海軍100-102年度公開預算為例，藉以探討預算實際執行情形與成效。

海軍100-102年度奉分配預算約840億2,801萬元，如表二，年度支用約784億5,705萬元，支用率93.37%。如果暫且不考量內部審核角度，僅就執行成效而言，是否真正具預算執行效益？就各年度支用率98.15%、88.08%、92.66%而言，未完全符合國防部要求，顯示在預算管制上仍有改善及精進空間，而海軍為加強預算管制，每月均由各單位召開預算執行檢討會，管制、督促業管部門加速預算支用，支援戰備任務。

<sup>7</sup> 資料來源：國防部102年度年終專案巡迴審核綜合報告，頁8，國防部。

<sup>8</sup> 國防部所屬單位預算調整管制作業規定，國防部。

表二 海軍100 - 102年度預算執行情形

單位：新臺幣萬元，%

| 年 度 | 分 配 預 算 數  | 支 用 預 算 數  | 支 用 率  |
|-----|------------|------------|--------|
| 102 | 165億5,885萬 | 153億4,377萬 | 92.66% |
| 101 | 308億5,411萬 | 271億7,511萬 | 88.08% |
| 100 | 366億1,505萬 | 359億3,817萬 | 98.15% |
| 合 計 | 840億2,801萬 | 784億5,705萬 | 93.37% |

資料來源：本研究整理

另外，就預算賸餘類別分析<sup>9</sup>，如表三，海軍100-102年度預算賸餘計39億4,265萬元<sup>10</sup>，其中以「其他」11億4,314萬元，占28.99%最高，再者以「計畫變更致未實施或工作量減少」10億3,163萬元占26.17%，及「採購財物開標賸餘款」8億7,047萬元占22.08%比例較高。而「其他」11億4,314萬元，主要為「海星計畫」未獲美方同意供售等計畫餘款，「計畫變更致未實施或工作量減少」10億3,163萬元，則

主要為各類工程購案解約退款，前述三類共計101億508萬元占77.24%，多屬美方供售、廠商競標等不可抗力因素。就業務執行調整或預算執行不及而賸餘之預算為「按業務需要而減少支付」2億3,350萬占5.92%，此賸餘數多數為海軍100-102年度預算執行之餘款，就預算執行成效而言，可再加強執行管制及效率，降低無效益預算報繳，使有限之國防預算發揮最大效益。

表三 海軍100 - 102年度預算賸餘類別分析

單位：新臺幣萬元%

| 年 度 及 類 別      | 100年                        | 101年                       | 102年                        | 合 計                         |
|----------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 按業務需要而減少支付     | 3,078萬<br>( 1.53%)          | 5,279萬<br>( 7.18%)         | 1億<br>4,993萬<br>( 12.64%)   | 2億<br>3,350萬<br>( 5.92%)    |
| 實際進用員額較少人事費節餘  | 3,615萬<br>( 1.79%)          | 1億<br>9,949萬<br>( 27.11%)  | 1億<br>8,854萬<br>( 15.89%)   | 4億<br>2,418萬<br>( 10.76%)   |
| 計畫變更致未實施或工作量減少 | 3億<br>4,491萬<br>( 17.07%)   | 1,632萬<br>( 2.22%)         | 6億<br>7,040萬<br>( 56.52%)   | 10億<br>3,163萬<br>( 26.17%)  |
| 營繕工程發包賸餘款      | 9,220萬<br>( 4.56%)          | 5,819萬<br>( 7.91%)         | 2,853萬<br>( 2.41%)          | 1億<br>7,892萬<br>( 4.54%)    |
| 採購財物開標賸餘款      | 4億<br>2,128萬<br>( 20.85%)   | 3億<br>1,471萬<br>( 42.77%)  | 1億<br>3,448萬<br>( 11.34%)   | 8億<br>7,047萬<br>( 22.08%)   |
| 精粹案單位裁撤賸餘款     | 198萬<br>( 0.10%)            | 1,474萬<br>( 2.00%)         | 1,166萬<br>( 0.98%)          | 2,838萬<br>( 0.72%)          |
| 補助或委辦計畫經費節餘    | 1,195萬<br>( 0.59%)          | -                          | -                           | 1,195萬<br>( 0.30%)          |
| 匯差賸餘數          | 673萬<br>( 0.33%)            | 1,098萬<br>( 1.49%)         | 265萬<br>( 0.22%)            | 2,036萬<br>( 0.52%)          |
| 其 他            | 10億<br>7,461萬<br>( 53.18%)  | 6,853萬<br>( 9.31%)         | -                           | 11億<br>4,314萬<br>( 28.99%)  |
| 合 計            | 20億<br>2,064萬<br>( 100.00%) | 7億<br>3,579萬<br>( 100.00%) | 11億<br>8,622萬<br>( 100.00%) | 39億<br>4,265萬<br>( 100.00%) |

資料來源：本研究整理、( )數據為年度內各類別百分比

<sup>9</sup> 每年依「國防部所屬單位預算調整管制作業規定」編製。<sup>10</sup> 表3預算賸餘數與表2待支用數差異，主要為保留預算、預算節約措施等數額差異。

## 參、改善建議

### 一、落實節點管制

各單位可依內部採購作業流程，提前於前一個月完成預算支用、結報作業，並由主計部門依月份額度中各用途別建立管制表，逐案設定時程管制。但是預算節點管制作業，實際能長期落實執行較困難，主要原因為單位內部主計軍官及各預算業管承參輪調頻率高，常因人員異動，使制度無法落實，更難以深化為組織文化。

現政府積極推動募兵制，未來志願役士官比例將逐年增加，一般而言，士官輪調不似軍官頻仍，主計部門可編設士官（以士官長為主），訓練優質專業之士官幹部，可藉由其任期較長之特性，逐步建立良好之經管、歷練機制，而軍官則專責於政策訂定及業務督（輔）導。

### 二、建立預算調撥及調整機制，增加預算支用彈性

各單位為充分運用國防預算，有效支援戰備演訓任務、緊急應變等施政作為，可依「國防部所屬單位預算調整管制作業規定」申請調整，另外為加強預算支用彈性，支援單位遂行戰備任務，進而提升預算支用率，亦可建立預算橫向調撥機制，各單位如有預算餘款或急需預算，可在原額度、科目及用途別不變下，由

各預算支用單位協調、調撥不同月份預算<sup>11</sup>。

### 三、實施預算執行率檢討

計畫、執行及考核三階段，是管理學門中長期以來運用的管理方法，而國防部近年亦持續加強各業務的績效評核及檢討，但是各單位對於年度預算的檢討，往往僅著重於預算之支用率，在爭取國防預算之前，應該先反觀、自我檢視，先檢討原核撥之預算支用是否存在改善的地方。隨著時空環境變遷，原來以檢討支用率為重點的思維、方式，應該以新觀念檢視既有方法，未來可著重於預算執行率之檢討，藉以督促各單位重視國防預算執行成效，降低預算賸餘數，支用率與執行率差異列舉如下：

$$\text{支用率} = \frac{\text{支用預算}}{\text{分配預算}} - (\%)$$

$$\text{執行率} = \frac{\text{支用預算} + \text{保留預算}}{\text{分配預算}} - (\%)$$

### 四、嚴謹預算編審

預算爭取除秉承「零基預算<sup>12</sup>」、「計畫等預算<sup>13</sup>」精神外，於計畫階段確實檢討計畫需求，忠實反映各主管單位納編預算，避免後續因執行不力，產生大量賸餘報繳及預算保留情形，遭行政院及立法院等機關列為審查次年度預算之參據，予以刪減或凍結，影響後續年度預算獲得。

### 五、資源整合規劃

以資源管控面向研擬「結合資源整合規劃

<sup>11</sup> 考量預算分配區分限制，預算調撥需考量同一預算分配單位，如非同一預算分配單位可採預算改分配方式辦理。

<sup>12</sup> 零基預算：我想做的事很多，如出國、買房子、車子，把所有要做的事全部攤開來，通盤分析成本，不合實際或成效有限的，就予以放棄。

<sup>14</sup> 計畫等預算：看看口袋裏有多少錢，按照事情的優先順序，決定要完成的事。

之預算結餘管控作為」，朝開源、節流、預測、回饋等方向，結合資源管理功能，配合相關單位，導入成本管理，並整合國防財務資源及作業基金資源，挹注國防施政，俾使有限預算發揮最大效益。

## 肆、結 論

國防是國家安全的基石，必須在有限資源下，秉持節約原則，就政府整體立場，自然希望各單位能加強開源節流措施，嚴密管控收支差絀，以降低國庫負擔。但就國軍建軍備戰立場，亦希望每年法定預算，充分支援部隊訓練與裝備妥善。

整體而言，國軍主計部門功能不斷隨著大環境改變，且因其職能的不斷擴充及服務的質量日益提升，使主計部門扮演之角色益形擴大。儘管各單位主財人力（特別是主財軍官）不斷裁減，主計部門除可以持續推動各項主財作業資訊化（如主計局近期推動之主財雲等），以簡化之資訊流程取代人力，亦可持續以財務管理、專案管理方式，協助單位將國防

預算發揮最大效益，另可藉募兵制之推展，編成、吸引優質且具專業能力之士官（輔以完善教育訓練、經管），持續使國防財力資源做最妥適的規劃，確保戰力，達成建軍備戰任務。

## 參考文獻

1. 李國興，和楊明祥，陳幸敏，黃信聰，103年度中央政府總預算案。
2. 編製概況，主計月刊697期，2014。
3. 軍費預算執行及支付結報規定，國防部，2012。
4. 國防部所屬單位預算調整管制作業規定，國防部，2013。
5. 92-101年中央政府總決算審查報告（總決算部分），審計部。
6. 國防部102年國防報告書，國防部，2013。
7. 國防部四年期國防施政總檢討，國防部，2013。
8. 國防部102年度年終專案巡迴審核綜合報告，國防部，2014。
9. 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；國管院正75年班、國管院戰略班96年班；曾任主任、組長、海軍司令部主計處副處長等職。