

落實購案節點管控， 提升資源運用效益

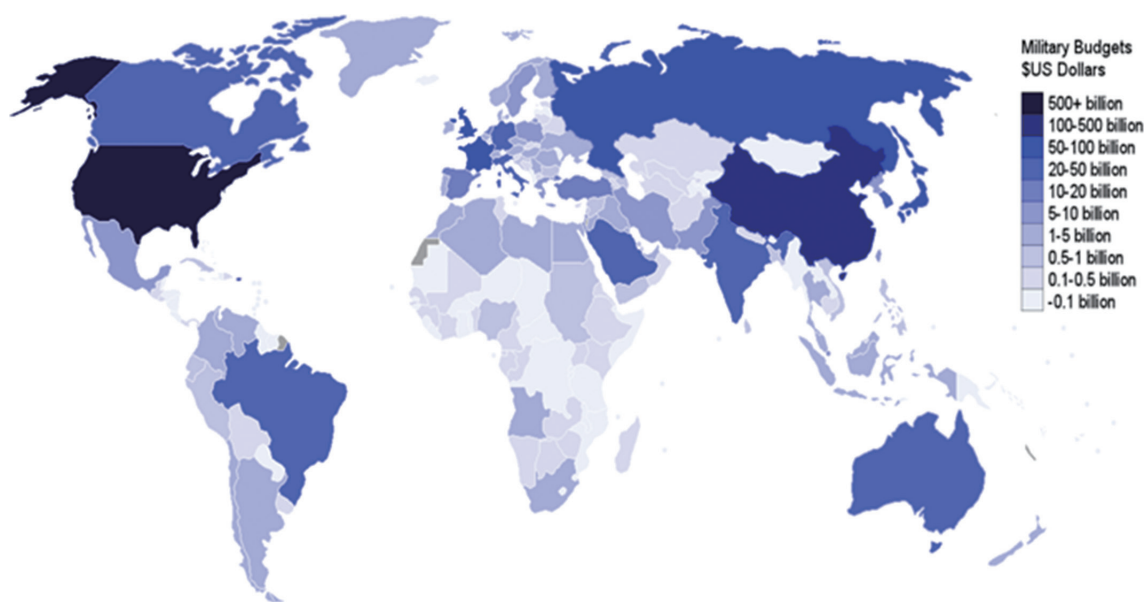
朱純嫻

壹、前言

國家一經建立，必須且重要職能之一在於防禦外敵侵犯、保衛國家安全，即所謂「國防」，為健全一國國防即需建立專業軍隊和軍事設施，因此，國防支出與行政支出同為國家財政的基本支出。

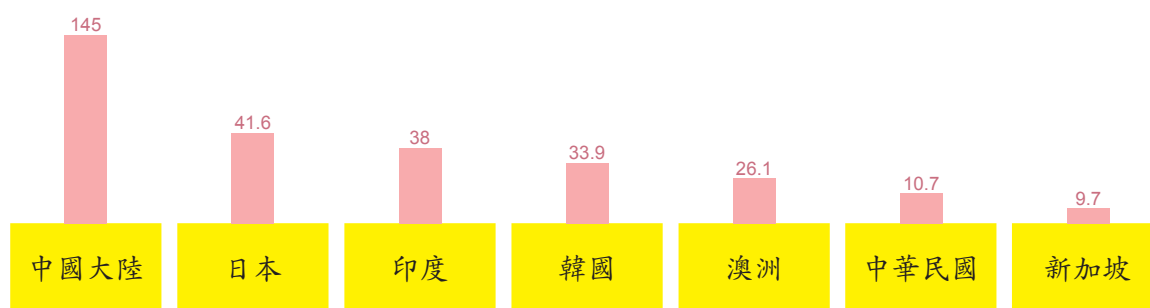
一個國家每年編列的國防預算可視為該國所擁有的國防戰力能量，軍事凱因斯主義也主張在合理範圍內及合理管理下提高軍費對國民福利有利。惟綜觀全球國防預算編列概況，

可發現世界前15大軍事支出國，除已開發國家（如美國、英國、法國等）外，新興國家（如韓國、金磚四國）及石油輸出國（如沙烏地阿拉伯、阿聯）亦榜上有名（如圖一）；若將對照範圍限縮於亞太地區，我國國防經費亦與各主要國家大相逕庭（如圖二），加上近年國內經濟成長趨緩，政府財政受限，國防財力供給相對更加緊縮，面對無窮的國軍建軍需求、有限的國防經費來源，如何充分運用籌獲不易的國防預算，達成資源效益最大化目標，實為當前國防財力資源管理之重要課題。



資料來源：維基百科

圖一 全球國防預算概況（單位：十億美金）



資料來源：104年國防報告書

圖二 亞太地區各國國防預算對照（單位：十億美金）

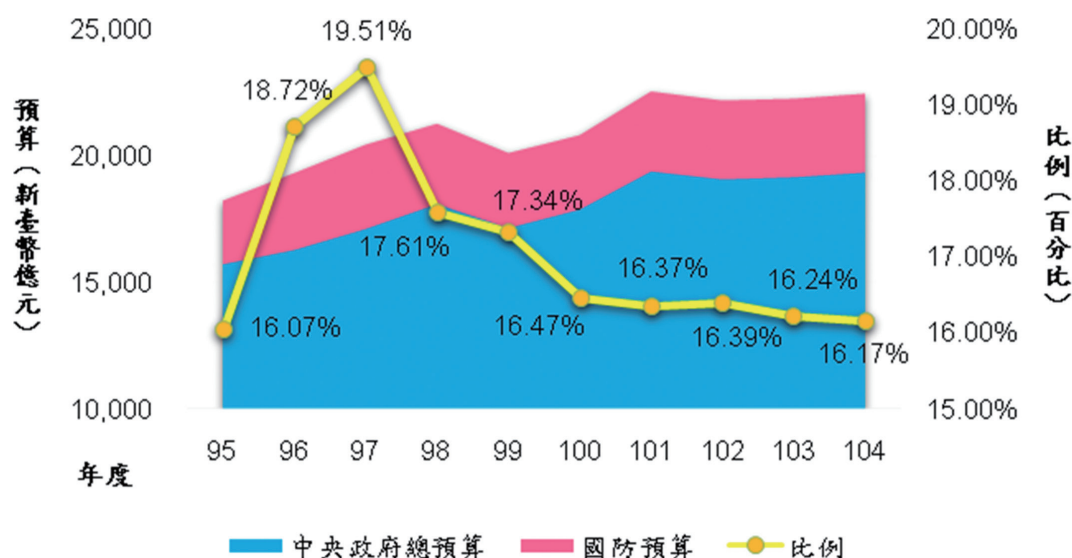
貳、現況探討

一、我國國防預算規模

我國國防預算編列原則，係因應敵情威脅，按國軍「建軍規劃」及「兵力整建」進程，以「計畫需求」為基礎，並綜合考量「政府財力」及「社會民意」等因素審慎籌編，而國防預算編製的主要目的，則在於充分規劃運

用國防財力，以支援國軍建軍備戰任務。

綜觀我國近十年國防預算規模，介於新臺幣（以下幣制同）2,525億元至3,340億元之間，占中央預算總預算比例則介於16.07%至19.51%之間，且自97年度始便逐步下滑至104年度僅剩占比16.17%，與平穩上升的中央政府總預算明顯不成比例（如圖三），顯見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资源配置所肇生的排擠效應，導致國防施政需求無法被完全滿足。



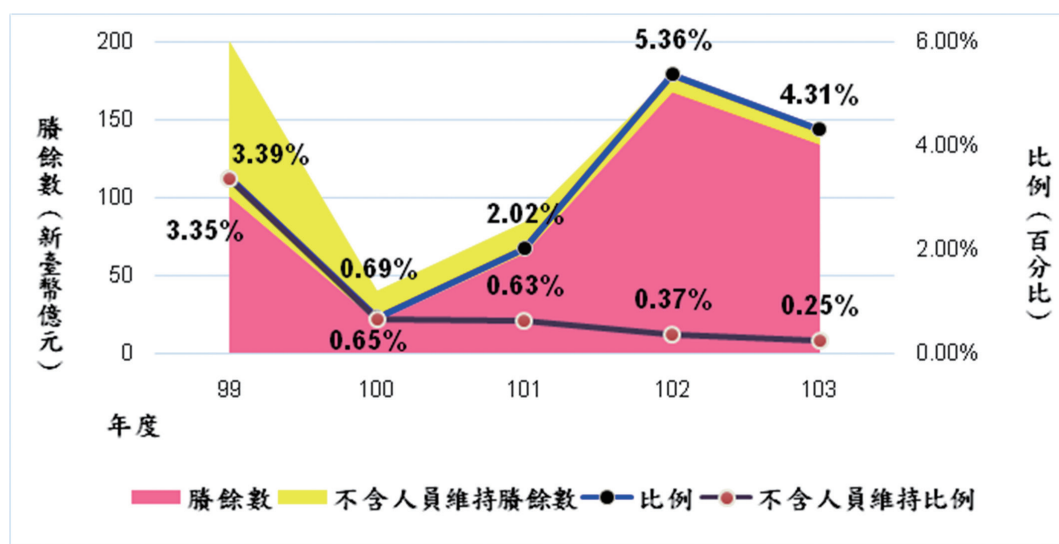
資料來源：104年國防報告書、本研究整理

圖三 95年度至104年度國防預算與中央政府總預算關係圖

二、國防預算賸餘情形

國防預算之籌獲如此不易，但是否每年編列、經立法院審議且經總統公布之國防法定預算，均能確依各項施政計畫如期、如實、如質執行呢？藉由圖四可知，依據審計部99—103年度中央政府總決算審查報告，近五年國防預算賸餘合計487億元，平均每年賸餘97億元，占五

年預算平均值3.18%，其中屬於標（節）餘款者，近五年平均數則高達38億元，若排除不可抗力之人員維持經費賸餘，則近五年合計賸餘158億元，平均每年賸餘32億元，占五年預算平均值1.03%，雖執行成效尚佳，惟落實國防預算之施政管考三階段（即計畫、執行及考核）的重要性不言可喻。



資料來源：審計部95—103年度中央政府總決算審查報告、本研究整理

圖四 99年度至103年度國防預算規模與賸餘數關係圖

參、概念闡述

一、施政管考三階段

1940年12月先總統蔣公在重慶中央訓練團演講「行政的道理」，提出了「行政三聯制」的構想，此構想對日後我國行政革新，產生極大的引導及啟發的作用：「行政三聯制，即是『計畫、執行、考核』三聯制。這三個部分，在意義上是有其相互之關係的。尤其是三者聯繫上整個的作用，極其重要，萬不能絲毫忽略的」，另先總統蔣公亦於檢討會議提示：「行政三聯制的精神，

在一個『聯』字。設計、執行、考核三部分，不是三個分立的部門，而是整個過程中三個階段，也是行政體制中三個方面。」

先總統蔣公認為昔日行政上不注意計畫、執行、考核三者聯繫上的作用，以致於產生下列三個缺失：

- (一)各計畫無法集中於一個大原則下制定，彼此不相關聯，失其輕重緩急。
- (二)計畫與執行各自獨立，未能注意到人、事、時、地、財、物的關係，導致執行效果不佳，甚至無法執行。
- (三)執行後缺乏科學層面的嚴密考核，致無法評估已執行工作的質與量。

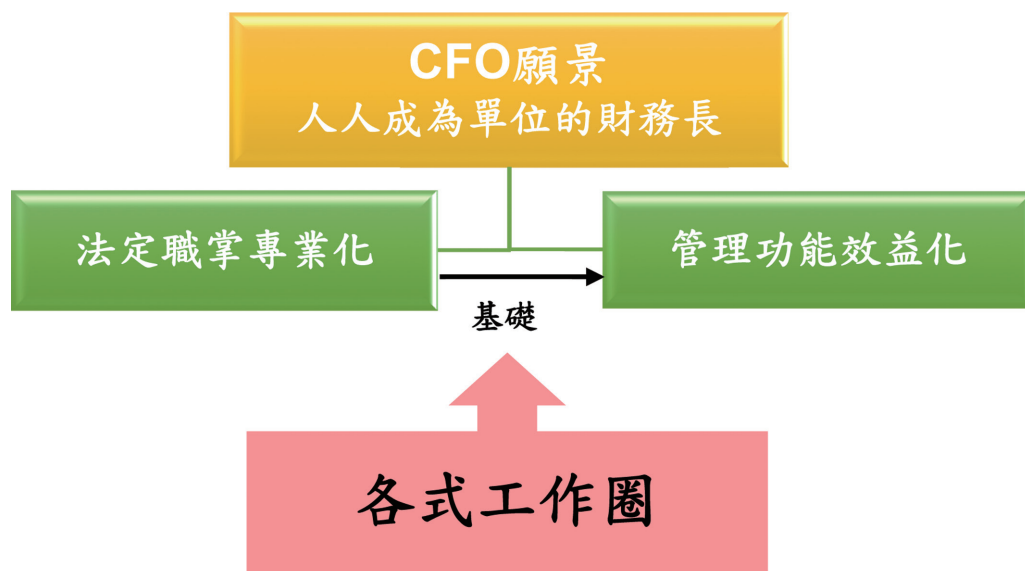
爲了彌補以上缺憾，乃提出「行政三聯制」，俾作爲國家建設的基本工作，以有效提高行政機關的工作效能。

行政院國家發展委員會的設立即是肇始於先總統蔣公對政府行政改革的重視，我國行政院於1969年3月成立「研究發展考核委員會」（已於2014年改制爲國家發展委員會，以下簡稱「國發會」），並將年度施政計畫審查、一般行政重要計畫管制、施政成果考核等管制考核統籌策劃業務列入執掌。同年國家安全會議，通過「加強政治經濟工作效率計畫綱要」，由國發會建立行政業務的管制考核制度，此制度經過40餘年來的運作，逐漸成爲重大專案或業務管制的模式，並且日趨成熟完備，因其確實掌握「行政三聯制」的精神，應用管制考核方針，貫徹計畫、執行、考核，成爲周密的施政計畫管制與考核制度，其不但能使個案目標，符合整體計畫之要求，亦有助於目標之達成。

簡言之，「施政管考三階段」的基本框架，即爲按照行政運行的順序，把一切工作過程分爲「計畫、執行、考核」三個階段，每項工作在實施之前，須有實施計畫及相關經費預算；執行中，必須按計畫逐步實施；實施結果必須經過嚴格考核，如同先總統蔣公所舉造房子之例，即其必須經過「設計繪圖、勘測施工、監督驗收」三個程序。

二、財管四功能

國防部主計局致力推展「國軍主財政策發展規劃」，寄望各級主財工作者發揮團隊功能，結合單位所屬主財人員形成「主財工作圈」，以「法定職掌專業化」爲基礎，發揮「管理功能效益化」於極致，進而期許各級主財人員就「財務管理」面向能成爲單位中獨當一面的財務長（CFO）（如圖五）。



資料來源：王吉麟，國軍主財政策發展規劃，主計季刊第320期，民國97年

圖五 國軍主財政策發展架構圖

其中管理功能分別爲「開源、節流、預測、回饋」，唯有發揮財力供給面之「開源、

節流」及財力需求面之「預測、回饋」功能，方能使「主財管理功能」之政策推展順遂（如

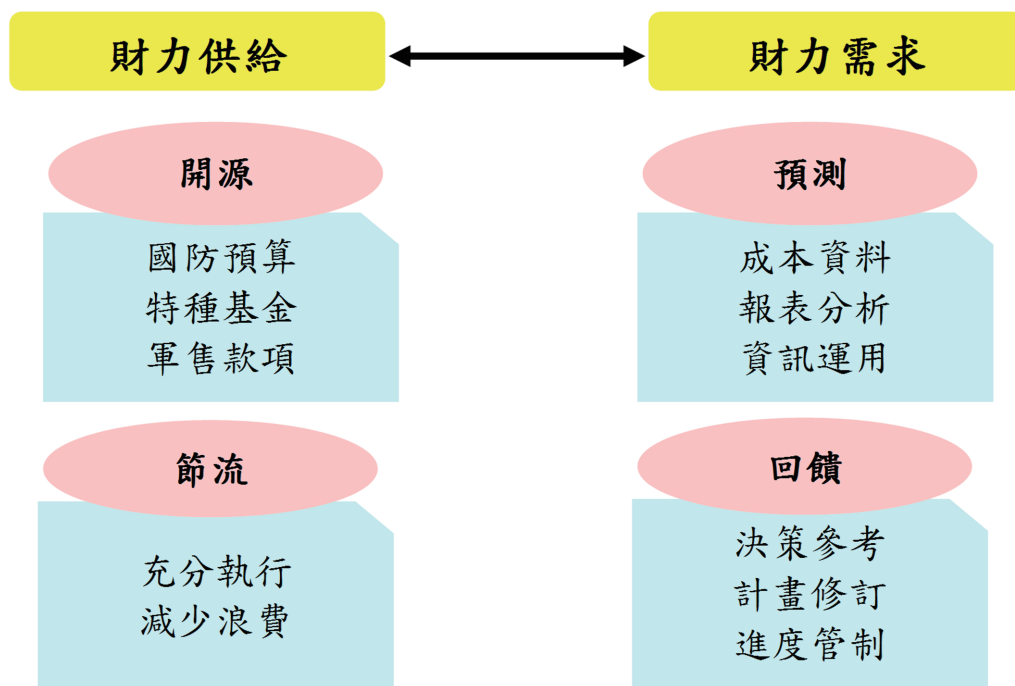
圖六)。各功能之作業內涵，概述如后：

(一)開源：含括最大施政項目為目標。

(二)節流：充分執行，減少浪費。

(三)預測：明確評估指標，掌握資源運用實況。

(四)回饋：建置回饋機制，提供決策制訂參考。



資料來源：王吉麟，國軍主財政策發展規劃，主計季刊第320期，民國97年

圖六 主財管理功能示意圖

三、作業七節點

依據「國防部年度預算執行檢討、管制與考核作業規定」，作業節點係國防部各級單位年度內各項工程、採購、委製、土地徵購及研發經費等個案之預算管制作為，其管制意涵為將年度內每筆預算，依施政項目與計畫期程建立各項作業節點，以檢視作業期程是否適足，預算配置是否妥當，執行能量是否充分，期藉由明確的作業節點，按規劃進度評核執行效能。作業節點大致可區分以下三個階段，任務區分分述如后：

(一)計畫申購階段－「起案」、「核定」

由規劃、設計、需求或使用單位負責，自採購計畫之編訂、核定至移案招標前，階段任務包含相關商情之蒐集與整理、預算

(含外匯)之檢討申請與運用、需求數量與獲得時間之決定、採購途徑(內、外購案)之選擇、採購標的功能、效益或技術規格之確定、選擇並決定採購執行單位、採行補償交易或優惠措施之決定、開列採購條件與選擇採購之招標方式、決標原則及提出底價預估金額與分析。

(二)招標訂約階段－「招標」、「決標」、「簽約」

自收受奉准執行之採購計畫至決標簽約止，階段任務包含商情徵信與運用、採購招標方式之執行、底價之簽報核定、將核准之採購條件轉換為招標文件、依程序與投標廠商進行商議、以維護公共利益及公平合理原則決標並簽約、本階段廠商處

分事實之認定與建議、本階段廠商異議及申訴之處理與建議。

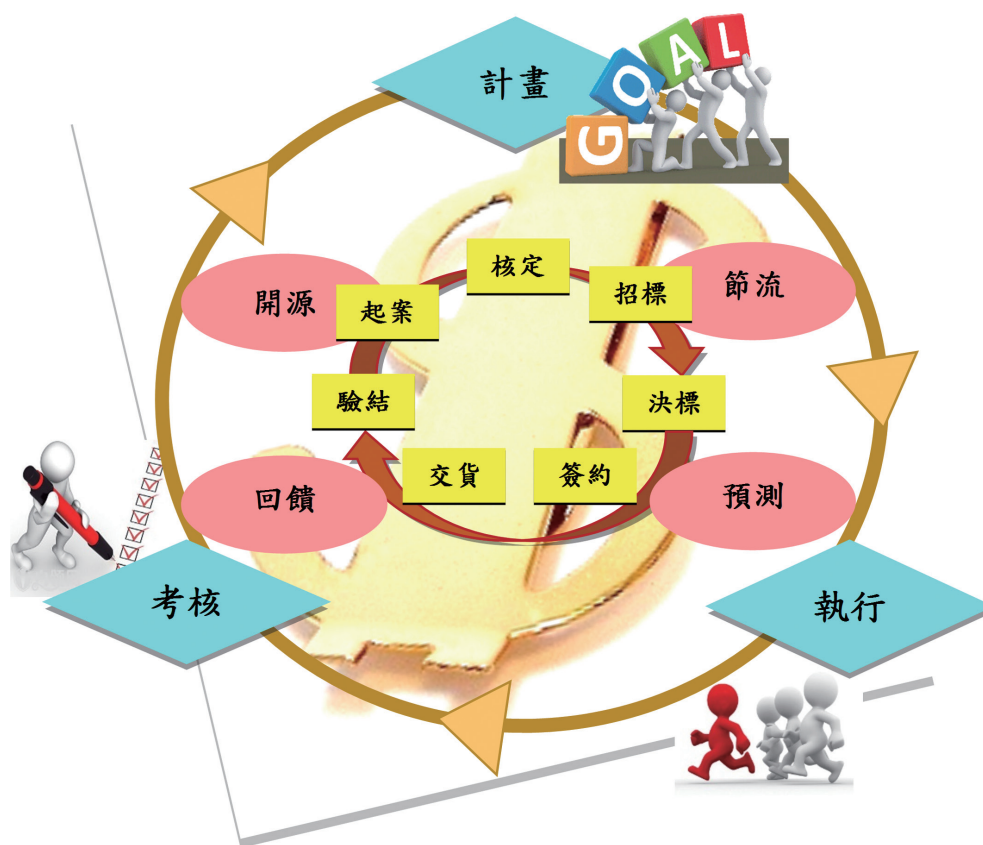
(三)履約驗結階段－「交貨」、「驗結」

自履約、驗收至全案辦結止，階段任務包含規劃履約管理並掌握契約進度、要求廠商履行契約與有關規定、運用檢（試）驗機構、程序，確保採購標的符合契約規定、付款與結報、本階段廠商處分事實之認定與建議、本階段與廠商間之協議、調解及爭議之處理。

透過作業節點管理功能，針對年度施政計畫建立全盤性節點管制作為，將潛藏於各作業階段之執行窒礙，在計畫階段加以防杜改善，並檢視作業期程及預算配置之適當性，於年度執行過程中及早發現問題，採取合法、有效之解決方案，並按程序、步驟及要領，實施全程管制，明確責任歸屬，另針對不可抗力事件妥善處理，適時回饋作為後續年度編用參據，俾利發揮主財管理效能，期藉由施政管考三階段（計畫、執行、考核）至財管四功能（開源、節流、預測、回饋），與各項施政作業節點（起案、核定、招標、決標、簽約、交貨、驗結）所形成的綿密體系（如圖七），進一步有效提升預算執行成效，以降低年度辦理保留及報繳數額之無效益預算。

肆、整合分析

一、「施政管考三階段、財管四功能、作業七節點」關係



資料來源：本研究整理

圖七 「施政管考三階段、財管四功能、作業七節點」循環關係圖

二、「施政管考三階段、財管四功能、作業七節點」進程

古諺云：「羅馬不是一天造成的，成功也不是一蹴可幾的」，一項施政工作從計畫的起草、定案，至實際付諸行動執行，與目標達成後的績效評核，短則僅需數日，長則可達數月甚至數年。以年度內一般性購案為例，其運用「施政管考三階段、財管四功能、作業七節點」理念後的進程如圖8所示，並可劃分為六段期程，詳細內容分述如后：

(一)計畫—開源—起案

1.年度預算編製

運用過往預算執行經驗、餘額報繳等相關數據，掌握各項計畫作為，在預算編報初期提供建議，主導資源配置，避免造成資源閒置浪費。

2.專案預算申請

當年度分配預算無法支應時，循程序申請專案預算支援，有效開拓財源以利各項工作及任務順利遂行。

(二)計畫—節流—核定

1.財力分配審核

就各工作項目運用計畫表，審核其資源配置之適當性，求其資源運用最大效益，及作為預算節點管制稽催之依據，強化預算執行。

2.預算適時調整

遇支用項目與用途別科目不符時，善加利用預算法第63條關於經費流用之規定辦理用途變更，除有效節省無效益預算外，亦可妥善利用資源。

(三)執行—節流—招標、決標

1.力求成本降低

妥善運用商情資訊及歷史訪商紀

錄，提供業管及主計人員進行購辦及審查分析，以減少資源浪費。另責由專人專責辦理採購相關作業，並依「政府採購法」規定「同類集中、同期集中」之精神進行議價，期藉由以量制價方式，有效降低採購成本，節省預算支出。

2.預算執行管控

將年度內每筆申購案，依類別（內購、外購、工程、委製等）建立購辦節點，並依各工作項目及預算分配額度管制任務執行進度，遇執行落後之工項，檢討其預算配賦，確保每一分錢均能發揮最大功效，避免預算保留及浪費情事發生。

四執行—預測—決標、簽約

1.資訊系統運用

透過「國軍主財資訊雲端服務網」之購案預算節點管制系統，產生相關表報，並利用所蒐整之資訊，預測各工作項目預算執行狀況及現金收支情形，以利預算及現金流量管控。

2.節點落後警示

藉由節點管理，針對已申購案件未能如期決標並辦理簽約，致可能影響後續履約驗結期程者，提醒相關人員加速購辦作業，尤將潛藏於預算執行階段之窒礙，作為年度中預判未來可能之風險項目，加以防杜控管。

(五)考核—回饋—交貨、驗結

1.未來決策參據

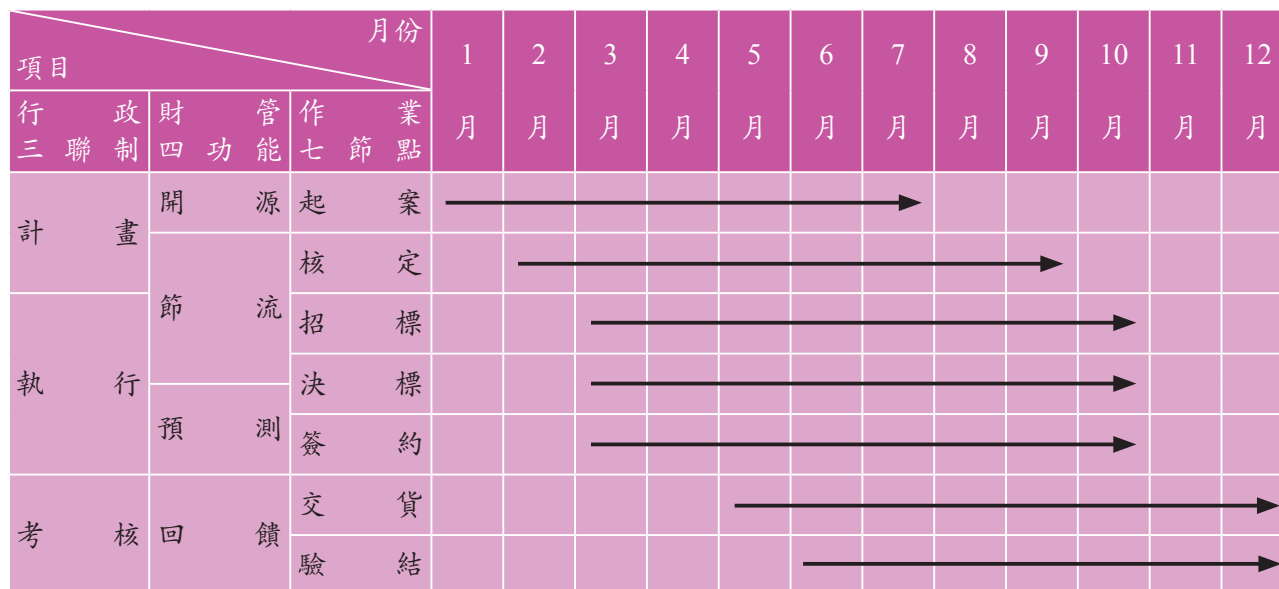
根據系統記載每筆採購品項交貨驗收、結報付款的實際落點，即時回饋上級主計部門統計表報，產生有用且正確之資訊，提供決策參考依據，同時回饋目標年度施政計畫編製作業，另針對年

度無效益之預算進行分析，適當調整財力資源配賦，避免資源浪費。

2. 預算執行檢討

經由各項預算執行數據，瞭解各項工作執行狀況，加強管制執行不力或進

度落後之工項，以利提升預算執行率。同時以量化方式回饋年度預算執行績效，並適時給予獎懲，藉此達到激勵、警示之目的。



資料來源：本研究整理

圖八 「施政管考三階段、財管四功能、作業七節點」甘特圖

三、預期效益

(一) 明確責任歸屬

貫徹責任制度不僅能使實際執行單位有責、有權、有利，更益於任務的推行，因其如雙面刃般發揮既令人感到壓力、卻又提供動力的作用，驅使執行單位激發自覺性。

(二) 發揮預測功能

積極掌握個案的執行現況，於每一階段設下預訂完成的日期與時程，並不定期因應實況更新之；另針對節點落後項目，研提因應作為，俾妥為預應。

(三) 需求編審參據

將每一次的執行結果均視為寶貴的學習經驗，從錯誤中記取教訓，並擷取成功

的法則，進一步將思維加以回饋至下一次的起案，俾利調整後續的編配與作為審核的參考依據。

四 利於管考作業

將執行成果納入檢討，並應用獎懲制度落實考核作業，透過明確的賞罰機制表揚先進，激勵後進，以提高管制作為的積極程度。

伍、結 語

巴爾扎克說：「預算不是一個錢櫃，而是一個灑水器：它抽上來又灑出去的水越多，國家就越繁榮。」鑑於國防施政計畫與預算配置是否妥適，直接影響備戰任務的遂行，是故，面對籌獲不易的我國國防預算，若能確遵「計

畫等預算」之原則，建立作業節點，並確切落實相關管控作為，預期將能發揮國防財力管理功能，並達成「明確責任歸屬」、「發揮預測功能」、「需求編審參據」及「利於管考作業」四項效益，俾提升資源運用效益、降低無效益預算，以有效支援國軍戰演訓任務。

參考文獻

- 1.國防部.國防報告書,2015.
- 2.國防部.國軍採購作業規定,2014.
- 3.國防部.國防部年度預算執行檢討、管制與考核作業規定,2014.
- 4.徐以達,因應國防預算不足，提升獲賦預算執行成效之探討,主計季刊第320期,2014.
- 5.審計部.審計部95－103年度中央政府總決算審查報告,2006-2014.
- 6.林靖祥,「開源、節流、預測、回饋」實務運作方式—以陸軍聯兵旅級單位為例,主計季刊第322期,2008.
- 7.王吉麟,國軍主財政策發展規劃,主計季刊第320期,2008.
- 8.蕭國強,從精進歲計業務功能，談提升國防資源運用成效,主計季刊第320期,2008.
- 9.國防部.國防部青年日報社－軍事新聞,2008/5/23.
- 10.戴純眉,中央機關施政計畫管制考核制度之研究.國立政治大學社會科學學院行政管理碩士學程碩士論文,2005.
- 11.維基百科.<http://zh.wikipedia.org/>



朱純嫻科員

現任國防部主計局歲計處科員；政治大學經濟學系98年班、會計研究所102年班。