

國軍營舍及設施改建基金 財務資源運用策略分析

沈振銘・黃家樑

關鍵詞：資本計畫基金、資源轉換、土地活化、
SWOT分析

摘 要

國軍營舍及設施改建基金之主要任務，係為因應國家各項重大政經建設，考量國防戰備任務需要，配合整建國軍營舍及設施，以加速營區騰讓及興建。然而業務範疇涉及土地活化與工程整建等高度專業分工事務，且以中央政府唯一屬資本計畫之特種基金執行，惟現今土地活化作業易受政府政策及景氣循環影響，以致於土地處分收入情形呈現不穩定狀況，然而工程整建預算支出需求卻日趨龐大，如何積極透過計畫與業務觀點妥慎規劃營運策略，以提升財務資源運用效能，實為值得深入研究的重要課題。

本文為忠實呈現營改基金運作情形，釐定精進作為，規劃未來營運策略，爰針對營改基金興革過程、財務特性、業務概況等做深入淺出的基本介紹，並以「財務觀點」，回顧基金財務狀況、收入來源與支出用途之執行成效；以「業務觀點」，採以SWOT分析探討實務中的優勢、劣勢、機會與威脅，彙整主要核心因應策略；再續以「計畫觀點」，結合中程施政計畫與財力預判，提出短、中、長期的管理策略，期使基金能永續經營，有效落實基金之設置目的。

壹、前 言

國軍營舍及設施改建基金成立迄今，因應國家各項重大政經建設需要，藉由國軍不適用營地騰讓及土地活化作業，透過財務資源之轉換，以支應國軍各項營舍及設施整建，並滿足國防戰備任務需要。國軍若非透過營改基金財務資源轉化機制，當採有償撥用方式將土地釋出予地方政府時，則土地處分所得將依國有財產法解繳國庫，對於國軍則相對損失可運用之財務資源；另工程投資則將以公務預算編列，整體可用預算將受排擠，且工程建案及預算執行彈性均下降，執行管考更臻不易，足見營改基金對國防施政任務及平穩財政上之重要性。

由於近年來國有土地處分受限500坪以上不再標售，而標租、設定地上權、參與都市更新開發等土地活化方式，亦常受經濟景氣環境影響，以致於收入財源之獲得極不穩定，且時值募兵制推動之際，老舊營舍整（新）建任務倍增，當原編於公務預算之軍事設施工程移列營改基金執行後，工程項量與預算明顯增加，本研究報告期望分析營改基金財務供需現況，提出因應策略，妥善規劃財務資源，俾在行政院

指定財源範圍內，有效支援國防施政，並達基金永續經營之目標。

貳、文獻探討

由於特種基金預算編製與執行上之彈性，以及資金可留存專戶循環使用之特性，已為政府重要施政工作之推展樹立良好成效，故國內學者對特種基金之研究探討文章林立，而為有利於界定研究分析之範疇，以及凝聚探討之焦點，茲列舉數篇對於本文論述具代表性之研究，可資參研及深化本文之貢獻性。

關於政事型基金之研究，國內學者林嬋

娟、鄭如孜、陳瑋光（2004），針對政事型特種基金之預算及績效管考制度研究指出，以往國內在特種基金方面之研究，多數為探討整體概念之特種基金，或者屬於研究業權型基金型態之作業基金，而較少對政事型基金深入探討。若外界在未充分了解基金的特性下，恐有採業權型基金之觀點，從而解讀政事型基金之情形發生，故其文獻除針對國內、外的政府基金做出具有貢獻性之研析，並提出政事型基金預算編列及績效衡量之見解，以提升預算執行彈性之控管，並回饋績效資訊以供決策參考，茲將政事型及業權型基金之重要特性等資訊彙整如表一：

表一 我國政事型與業權型特種基金之比較

差異項目	政事型特種基金	業權型特種基金
基金種類	特別收入基金、資本計畫基金、債務基金	營業基金、作業基金
基金之任務	達成基金設置目的。	除負有政策任務外，應以追求最高盈餘為目標
預算之編製	在法律或政府指定之財源範圍內，設法提升資源使用效率。	應本企業化經營原則，並積極推行責任中心制度，以提升營運績效
衡量焦點	當期財務資源流量	經濟資源流量
會計基礎	修正應計基礎	完全應計基礎
長期固定帳項之處理	依固定項目分開原則，另立帳類管理，亦無提列折舊。	於基金帳冊中作會計記錄，並報導折舊
主要表	1. 基金來源、用途及餘絀預計表及說明 2. 現金流量表及補充說明	1. 收支預計表及說明 2. 餘絀撥補預計表 3. 現金流量表及補充說明

資料來源：林嬋娟、鄭如孜、陳瑋光（2004）

另學者張育珍（2010）對特別收入及資本計畫基金(兩者均屬政事型基金)計畫及預算配合作業之規劃，建議導入中長程計畫預算及績效管理制度之觀念，考量財政負擔能力，規劃其施政重點結合計畫與預算作業體系，以便於與整合整體資源，提升營運效能。

關於對營改基金資金運用與預算執行之專文，學者林秀春（2007）對營改基金提出資金運用效能之探討，由資金運用觀點，建議營改基金加強老舊營舍改建計畫推動、妥訂基金整體財務計畫，以提升資金運用效能；學者王培珍（2012）對營改基金預算執行之探討，係

以財報分析探討營改基金之營地處分及工程辦理情形，建議增進基金財源，提升資金運用效能，並加強計畫規劃及計畫管控，配合計畫進度妥適編列預算。

經歸納上述文獻可知，現有針對「政事型基金」且為「資本計畫基金」之研究文獻，極為少數，且尚有自財務觀點分析之研究，而未有以業務觀點且強調策略管理之探討，本文除以財務觀點之外，再輔以管理性與計畫性之策略研析，期望為營改基金之營運規劃謀求貢獻。

參、營改基金的財務及業務特性

國防部為配合各級政府機關及地方政府辦理營區騰讓，及加速改善國軍老舊營舍更新，奉行政院85年10月7日(台85)孝授三字第10642號函核定成立「國軍老舊營舍改建基金」，以「專款專用」及「變產置產」方式，辦理營區遷建及老舊營舍整建。86年7月26日行政院(86)台孝授四字第07122號令訂定「國軍老舊營舍改建基金收支保管及運用辦法」據以執行基金事務，並自87年度起編列預算書表，時為業權型基金。後至92年度，中央政府為便於比較分析，依政府會計理論檢討修正，由經濟資源流量改採當期財務資源流量觀念，預算改編列政事型基金。

101年度起奉行政院100年9月2日院臺防字第1000042249號函，擴大「國軍老舊營舍改建基金」支用範疇，將原施政計畫預算資本門（軍事投資）工程納入，並修正基金名稱為「國軍營舍及設施改建基金」（以下簡稱營改基金）。

後因應各項戰備設施及任務之急要特性，以及推行募兵政策整建新式職務宿舍，優化照顧官兵生活等重點任務，奉行政院102年8月12日院授主基綜字第1020200967A號令修正國軍營舍及設施基金整建支出範疇，剔除主要武器、戰備支援系統與裝備及其研發研製、測試等具有戰備時效性之工程，自103年1月1日起施行。

在對營改基金進行探討前，宜先對其財務特性以及業務特性有基本了解，以建立正確分析之方向。

一、營改基金的財務特性

營改基金於「預算法」第四條中對特種基金之分類為「資本計畫基金」，係以辦理政府機關公共工程建設計畫為主要業務，國防部（軍備局）為基金主管機關。基金之收支運用，均依照「國軍營舍及設施改建基金收支保管及運用辦法」之規定辦理，並循「變產置產」方式營運，其主要收入財源為國軍不適用營地處分及營區騰讓之得款，主要支出用途為辦理營舍土地購置、整地及興建，並逐步改善老舊營舍等相關設施。

另營改基金在「政府會計準則公報」第一號中對特種基金之分類歸屬為「政事型基金」，性質以達成政策性目標為宗旨，非以營利或成本回收為目的。其財務自主，獨立編列附屬單位預算及決算，並自行籌措財源，專款專用以支應基金各項用途；其自有資金留存專戶逐年循環使用，注重收益性及安全性，均依公庫法及相關法規存管。若資金不足，可向國防部「國軍老舊眷村改建基金」及「國軍生產及服務作業基金」計息融通。基金結束時，其權益解繳國庫。

二、基金營地活化檢討作業

國防部本「寓戰備於經建」理念，在不影響戰備前提下，將不適用營地檢討釋出及活化，分別於97年及102年訂頒「國軍營地移管及釋出審查機制」及「地方政府需用營（眷）地溝通平台作業機制」等規定，期使國防使用需求最小限度下，活化軍用土地最大使用效益。

營改基金經定期檢討「配合國家重大經貿政策」、「地方政府辦理有償撥用」、「國軍無運用計畫」或「不適用之營地」等土地釋出作業，提報營改基金管理會審核，報奉行政院核定納列清冊後，依當年度公告地價作價撥充基金，俟完成預算程序後，移交由財政部國有財產署辦理處分，將得款撥付營改基金納財產處分收入財源，以供興建國軍營舍及設施工程所需經費。

三、基金工程建案預算編審與管制作業

國軍各單位因營舍老舊、兵力駐地調整、配合新購武器裝備所需等因素，具有營舍整（新）建等工程方面之需求者，依「國軍營舍及設施改建基金建案作業規定」，納入五年兵力整建計畫後，檢討建案優先順序納案，若未及完成建案程序之個案，則依「計畫等預算」精神延後執行，並辦理修訂需求計畫書。整建之營舍及設施，於完工驗結、帳務審核無訛後，由國防部指定需求單位為管理機關，並以公務用財產列管。

年度執行期間，配合行政院公共建設督導會報，由主管機關國防部（軍備局）統合管制工程執行進度，召開工程檢討會，協助各業務計畫執行單位解決窒礙，管制工作節點，俾利如期、如質、如預算推動工程任務。

四、預算支用核銷程序

營改基金預算之執行除法令另有規定者外，均依部頒「國軍營舍及設施改建基金預算執行作業規定」辦理。各業務計畫執行單位核銷基金相關案件預算時，由單位主辦主計簽證後，函送基金管理會辦理費款撥付。

各業務計畫執行單位，應依各案奉核定預算工作計畫及項目確實管制支用，如應業務需要辦理預算調整，屬新增項目如確屬具效益性或急迫性，應依「中央政府附屬單位預算執行要點」及「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」等規定辦理。

多年期之業務計畫，其已分年編列預算者，應依預算執行；如因特殊原因，當年度內不能完成者，應依業務實際需要列入保留數，結轉以後年度繼續支用。

肆、基金財務狀況、來源與用途執行成效分析

一、基金來源及用途情形

（一）來源收入情形

營改基金之財源，主要係行政院專案核定國軍管理使用不動產作價撥充數及該項不動產處分收益。其中作價撥充國軍管理使用不動產部分，係由國防部檢討不適用營地，經報行政院同意後，按核定當期公告地價，循預算程序撥充基金之數。

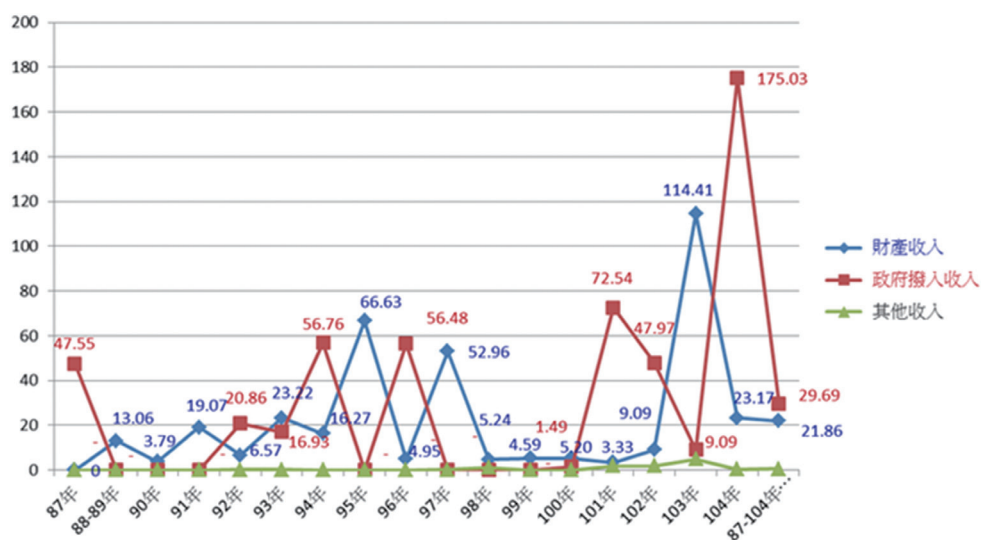
基金來源方面，統計自87年度成立起至104年度來源、用途及餘絀決算資料（如圖一），其來源收入數包含「財產收入」、「政府撥入收入」及「其他收入」等科目，歷年現金得款年平均約為40億餘

元。

「財產收入」主要包含租金、權利金、利息及其他財產收入等，歷年決算數情形除95年度66億餘元、97年52億餘元、103年114億餘元等3年度，因地上權設定辦理一次收取權利金等因素，顯著高於財產收入科目平均數29億餘元，其餘年度受景氣環境、市場供需、政策轉變等外部因素

影響，土地處分之現金收入不如預期。

「政府撥入收入」主要係納入營改基金來源清冊，辦理不適用營地作價及拆遷補償費收入，營改基金於執行年度先辦理業務來源收入，並帳列存貨科目，俟委由財政部國有財產署處分後產生現金流入。故基金預算財報認列「政府撥入收入」之數，係未等同於當年現金流入數。

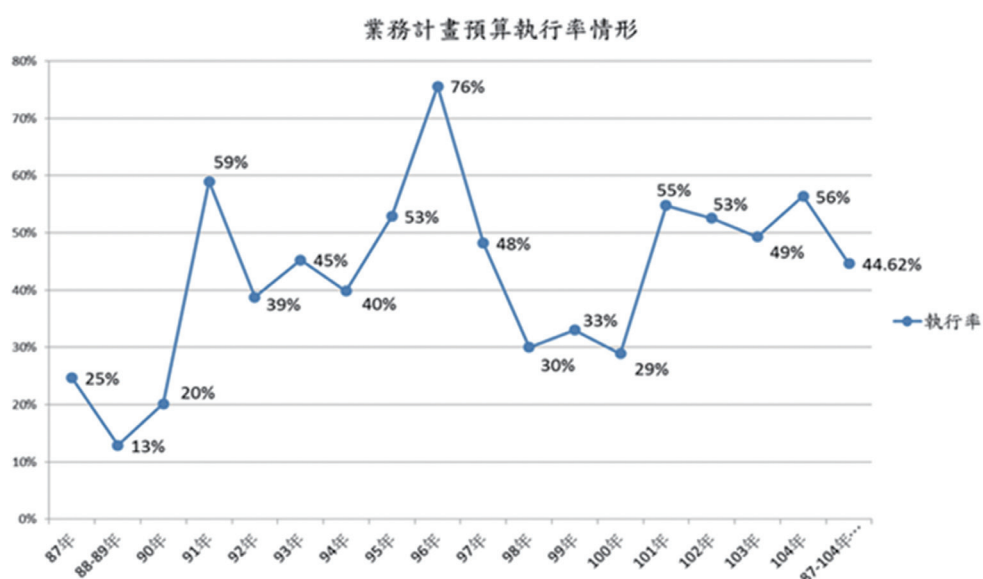


圖一 營改基金87-104年度基金來源收入情形

(二)用途支出情形

基金用途方面，主要係辦理「博愛專案」、「水湳機場遷建專案」、「老舊營舍改建」及「工程及設施整建」等計畫，

另自101年度起納列軍事工程及設施計畫，擴大支用範疇。經統計87年至104年度決算資料分析（如圖二），歷年預算執行率平均值為44.62%。

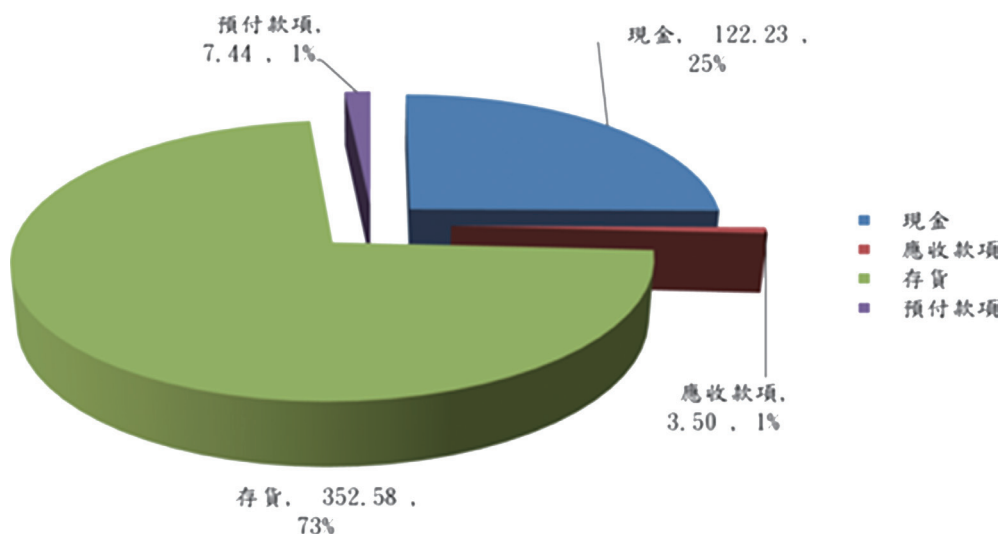


圖二 營改基金87-104年度業務計畫預算執行率情形

二、基金財務概況

營改基金截至104年底財務狀況，總資產486.19億餘元，扣除12.75億餘元負債，基金餘額473.44億餘元。資產中主要係專案核定不適用

營地作價而帳列土地存貨者，佔總資產比例約72.52%，其次為現金，佔總資產比例約25.14%（如圖三），因土地處分易受市場供需影響，卻需按工程進度支付工程款項，以致有現金存量不穩定情形。



圖三 營改基金104年度基金資產比例情形

三、基金收入來源執行成效

營改基金主要財源係為不適用營地處分收入，經統計87年至105年5月底止，已奉核定不適用營地財源清冊等共16批，合計408處，面積657公頃，可得總款2,149億餘元，其中歷年已完成處分土地144處，面積294公頃，並得款約688億餘元；歷年待處分土地264處，面積363公頃。土地已處分數量比例35.29%，宜制定相關因應措施以改善土地活化進度。

四、基金支出用途執行成效

營改基金成立宗旨係透過營區騰讓，以加速老舊營舍整建為核心任務，成立之目的並不是消極的賣地求現，而是藉由基金運作方式，建立資源轉換機制，將長期資源（土地）轉化成可運用之財務資源與工程實體成效。意即將土地、營舍及設施等物力資源，轉換成短、中、長期的財務資源，結合未來的「募兵政策」與「守勢戰略」規劃，以建設符合戰訓需求的營舍與職舍，提升整體國防資源的使用效益。

經統計自87年至105年5月底止資料，營改基金於17年間所興建營舍及軍事設施工程，除已投入在建工程經費計約為298億元仍賡續執行整建中，並已陸續完成營舍整新工程59案81

億餘元、大鵬灣專案工程1案29億餘元、水湳機場遷建專案工程2案1億餘元、博愛專案工程4案105億餘元，及軍事設施工程25案33億餘元，合計整建完成91案251億餘元，成效卓著。

伍、SWOT分析

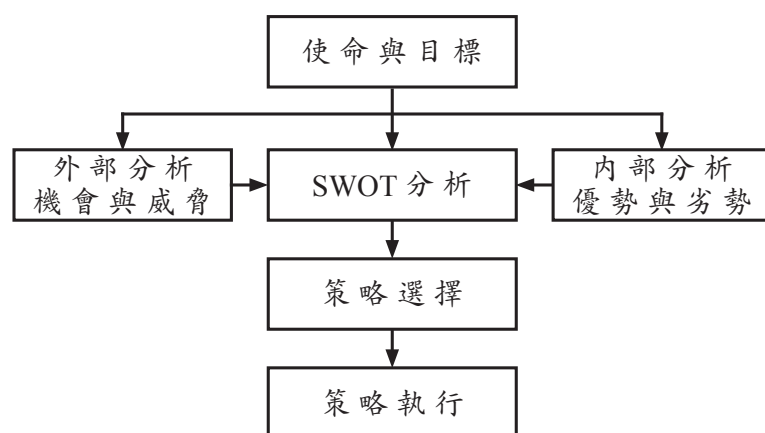
一、SWOT分析簡介

（一）SWOT分析法

肯尼斯·安德魯斯（Kenneth Andrews）為首的美國哈佛大學商學院教授們提出SWOT分析，運用此法可協助組織對所處的情境進行全面、系統、準確之研究，將探討對象所涉及之各種優勢、劣勢、機會、威脅因素，按矩陣形式排列，相互匹配分析，以萃取相應的結論，進行策略性規劃。

（二）策略性規劃

策略性規劃應有五個主要部分：1.使命與主要目標選擇；2.找出自我之優勢與劣勢；3.從環境分析出機會與威脅；4.策略選擇，此選擇必須建立在組織的優勢上；5.策略執行，設計一個適當的組織結構與控制系統，使組織的策略得以付諸行動。如圖四：



圖四 SWOT分析策略性規劃程序

（三）內部組織分析

內部分析對內部資源之評估，例如：組織人員有什麼樣的技能與專業、組織文化所產生之形象、顧客對組織及服務品質之看法為何等項。經由前述分析，組織可評估內在資源，進而界定出何為組織特有之能力，何為組織獨特之技能與資源。因此組織所表現出優異之內在資源，可稱之為優勢。反之，組織所缺乏或是表現不佳之活動，便稱之為劣勢。

（四）外部環境分析

組織之管理者必須先行分析所面臨的環境，例如：當前變革的發生原因？產生競爭為何？未來趨勢將對組織造成何種影響？當管理者能精確掌握環境之情況，以及有哪些可能因素會對其營運產生影響之趨勢，管理者再評估從環境分析哪些因素是組織可以開發的機會，以及面臨哪些威脅因素。簡言之，外部環境分析，即為界定機會與威脅。

然而在界定機會與威脅的同時，必須注意各組織由於所擁有的資源環境不同，機會有可能是威脅，反之，威脅有可能是

機會。因此，預判定究屬機會或是威脅，端視組織其所掌控的資源而定。

（五）SWOT分析之策略規劃

結合內在資源與外在環境之評估，即形成組織之評價。總此，將所有優勢、劣勢、機會、威脅等因素綜合研析，以期找可開發及有價值之利基。以下有關SWOT分析之策略規劃概分四項如下：

1. 「SO策略」應用內部優勢爭取外部機會
2. 「ST策略」利用內部優勢避開外部威脅
3. 「OW策略」運用外部機會克服內部劣勢
4. 「WT策略」減少內部劣勢避開外部威脅

二、營改基金面臨之優勢、劣勢、機會、威脅之分析

本節依前述文獻陳述，以營改基金收支保管及運用辦法設置目的「因應國家各項重大政經建設，考量國防戰備任務需要，配合整建國軍營舍及設施，加速辦理營區騰讓及興建」為使命與目標，針對營改基金之營運模式、組織特性、作業程序等因素，綜合彙整SWOT分析，如下表二：

表二 營改基金SWOT分析表

	對目標有幫助的	對目標有害的
內部組織	優勢： 1. 檢討土地活化以提升土地運用效益，並取得財務資源收入。 2. 整建老舊職舍，提升住用品質，照護官兵生活。 3. 變產置產，以財務資源轉化方式，整合國防資源，平穩國防支出。 3. 基金建案作業、預算編製與執行方式，較公務預算具有彈性。	劣勢： 1. 土地處分窒礙因素眾多，造成資金流入緩慢，或因一次性收取權利金等，形成假性資金閒置。 2. 工程資金需求龐大，帳上資金須支應多年工程，短期上呈現預算執行率偏低，長期上建案所需資金卻恐不足。 3. 建案較往年增加，基層人員及聘用人力不足，履約品質與工程執行率之督管愈趨不易。 4. 預算結報品質影響預算執行成效。
外部環境	機會： 1. 國軍土地釋出給地方政府，檢討透過營改基金以有償撥用方式，可增加基金整體現金流入。 2. 土地活化以設定地上權及標租為主，創造長期資金穩定流入，以求永續經營。 3. 配合未來戰略構想，以及戰區作戰與訓練規畫，檢討整併營區，釋出可活化土地。 4. 建構新式現代化職務宿舍，改善生活設施，符合時代需求，以提升募兵成效。	威脅： 1. 配合與地方政府代拆代建案，本部對工程預算執行及土地作價款掌控權責不足。 2. 政事型基金非「以付出可以回收」為目的，係以達成「政事目標」為主，工程業務完成並無對價交易產生現金挹注，以致建案規畫須依賴土地變現供給調整。 3. 政府撥入收入科目於目標年度轉列存貨，處分後才轉為財源收入，預算書表所列該筆收入為透列預算程序作業，並非意指現金流入，以致預算賸餘虛增。 4. 預算執行不佳，資金閒置，遭致立法院及審計部檢討，恐遭收回資金。

(一)內部組織分析

1.優勢分析

- (1)營改基金經檢討不適用營地納入財源清冊，奉行政院核定後移國有財產署處分，國防部可取得財務資源收入，需地機關可以按特定用途開發使用，以提升土地運用效益。
- (2)營改基金成立主要係為整建老舊營舍，提升官兵住用品質，並達照護全體官兵生活目的。
- (3)營改基金已納入來源清冊內之不動產，可以有償方式辦理處分，透過基金財務資源轉化，得款以專款專用於

工程支出，可整合國防資源，平穩國防支出。

- (4)基金建案作業、預算編製與執行方式，均較公務預算具有彈性，其資金自行控管，可逐年循環使用。

2.劣勢分析

- (1)營改基金土地處分，除受中央政府政策管制，並有市場供需與景氣循環因素，易造成處分進度受阻，資金流入緩慢以及不穩定現象，或者因在某年度一次性收取大額權利金等情形，形成帳上貌似資金閒置，卻因工程需求為多年期之契約責任，不能一次毫無

限制的建案與支用，避免造成資金周轉不靈，以及衍生履約糾紛。

- (2)工程所需預算需求龐大，帳上資金須長期規劃，以支應多年期工程款，短期上呈現財報執行率有偏低現象，長期上建案所需資金卻因財源不穩定而擔憂不足。
- (3)由於軍事工程及設施建案之需求逐年增加，基層人員及聘用人力不足，形成履約品質與工程執行率之督管愈趨不易。
- (4)基層工程及財務人員更替頻仍，對於營改基金預算執行及結報程序不甚嫻熟，易衍生結報案件審退等情事，造成結報案件進度落後，影響預算執行率。

(二)外部環境分析

1.機會分析

- (1)國軍土地經檢討釋出，如需地機關為地方政府，具有變更地目權責，可以透過商議檢討變更地目方式辦理有償撥用，其得款可挹注營改基金，增加現金流入。
- (2)土地活化方式，因受限於政策因素，並考量應以永續經營為目標，可採設地地上權及標租，俾創造長期穩定資金流入。
- (3)國軍秉持「平戰一體」、「小營區併大營區」及「三軍同駐一營區」之原則，針對高價值土地，優先辦理營地運用檢討，對於非必要之用地，配合兵力精簡計畫，除可逐步檢討列為營改基金財源外，並將營區整併以增加土地使用綜效。
- (4)透過變產置產之物力轉換，建構新式

現代化營舍，汰除老舊不適用營舍，提升國軍官兵營舍居住品質，以提升募兵成效。

2.威脅分析

- (1)配合地方政府經貿發展騰讓營區，以代拆代建方式辦理，惟工程預算執行進度常較預期落後，所議定之區段徵收款給付進度亦掌控在地方政府，相關管制程序，均須透過行政協調與會議等方式管理，增加營改基金行政成本。
- (2)政事型基金非「以付出可以回收」為目的，係以達成「政事目標」為主。由於營改基金業務並非銷售營建工程，建案結束後並無對價交易關係而產生現金收入，營改基金卻必須另管制土地處分進度以籌措足額財源，以支付多年期建案契約責任。另對於建案規劃，須以量出為入原則因應，視建案需求供需情形，加速土地處分速度。
- (3)「政府其他撥入收入」主要係納入營改基金土地清冊，依行政院100年8月18日院臺防字第1000043636號函，按公告地價以收支併列方式透列總預算辦理不適用營地作價及拆遷補償費收入，於執行年度先辦理業務來源收入，並帳列存貨科目，俟委由國有財產署處分後，才能分批產生現金流入，故當工程用途支出需求增加時，將可能造成財務供需失衡狀態。
- (4)近年來立法院及審計部多次檢討營改基金預算執行率不佳，帳上資金閒置，中央政府未來若加強管控機制，將特種基金營運資金集中存管，屆時

將造成營改基金資金申撥困難。

三、SWOT策略分析

經探討分析營改基金內在資源與外在環境，以及優勢、劣勢、機會、威脅等綜合研

析，先以截長補短的概念，鞏固基金組織發展願景，再檢討依短期、中期、長期階段，逐步期程實施，謀求能夠永續經營與照顧官兵，本節彙整主要核心SWOT策略共四項，如下表三：

表三 制定SWOT策略分析表

		內部組織	
外部環境		優勢	劣勢
	機會	SO策略： 以內部優勢爭取外部機會 精進年度預算編製作業、配合預算執行管考、以及提升預算執行結報品質等作為，以開源、節流、預測、回饋之功能，強化財務資源轉換機制。	OW策略： 運用外部機會克服內部劣勢 加速土地活化作業，提升資金流入效率，以平穩現金流入，並以量出為入原則，以五年財力判斷作為建案之參考，並適時以資金融通方式向國防部其他基金借款以支應重大建案。
	威脅	ST策略： 以內部優勢避開外部威脅 確實評估以滿足國軍戰備用地等需求，並以「代拆代建、先建後遷」原則，賡續與地方政府開發，創造雙贏。	WT策略： 減少內部劣勢避開外部威脅 建議修訂營改基金收支保管運用辦法等配套措施，並釐定整體國軍土地運用原則，長遠規劃，以求基金永續經營。

- (一)「SO策略」：精進年度預算編製作業、配合預算執行管考、及提升預算執行結報品質等作為，以開源、節流、預測、回饋之功能，強化財務資源轉換機制。
- (二)「ST策略」：確實評估以滿足國軍戰備用地等需求，並以「代拆代建、先建後遷」原則，賡續與地方政府開發，創造雙贏。
- (三)「OW策略」：加速土地活化作業，提升資金流入效率，以平穩現金流入，並以量出為入原則，以五年財力判斷作為建案之參考，並適時以資金融通方式向國防部其他基金借款以支應重大建案。
- (四)「WT策略」：建議修訂營改基金收支保管運用辦法等配套措施，並釐定整體國軍土地運用原則，長遠規劃，以求基金永續經營。

陸、管理策略與精進作為

前述以財務觀點，延申至業務觀點探討後，應回歸到計畫觀點作全面性盤點，擬定管理策略與精進作為，並以短、中、長期之策略，提出因應策略。

一、短期策略

為避免營改基金預算執行欠佳，形成大量預算保留，影響財務資源管控精度，以及避免審監單位檢討，以下提出三項短期策略：

(一)精進年度預算編製作業

年度預算編製作業應配合設置目的及財源狀況，依重要性（建案之優先性）及必要性（對施政影響程度）之原則檢討排

列優序，並應考量以前年度保留數執行能力，及個案執行期程等因素，覈實納列年度預算額度編列。

(二)做好年度預算執行管考

為確保達成預算執行目標及施政成果，除依「國軍執行軍事工程獎懲作業規定」考核業務實績外，對工程進度落後者應透過每月工程檢討會提出精進作為，若執行成效不佳，將形成大額保留者，可檢討流用調整予進度提前或新增預算需求之建案，以提升預算執行率。另對營地處分收入發現有遞延情事，應隨時與國有財產署密切聯繫，查察窒礙原因，提出對策予以解決，以確保基金有足額財源以供運用。

(三)提升預算執行結報品質

為因應營改基金基層業管承參及主計審查人員之快速輪替，避免結報時文件疏漏，行政作業延遲等情事發生，以致影響預算執行，可定期辦理「營改基金預算結報作業講習」，以強化人員專業素質與作業紀律，俾利營改基金預算執行推展順遂，提升預算執行成效。

二、中期策略

為將年度執行情形回饋參考，宜擬定管控措施，制定中期策略，以提升作業效能，以下有關中期策略概分三項：

(一)評估五年財力判斷作為建案參考

為使基金得以確實掌握可運用之財務資源，規劃運用於推動各項業務所需，讓各項營舍及工程整建，不因財源短絀而中輟。在中期策略宜配合國軍五年兵力整建計畫，輔以戰區整體規劃（如平戰一體、小營區歸併大營區、三軍共駐等原則），

於需求構想階段（建案前）赴現地勘查，詳實檢討多年期工程設施興建是否符合實需，並精實檢討舊有可用營舍，以合理規劃財務資源配置作業。另審視需求單位未來駐用所需之軟硬體設備，結合公務預算適時編配經費，使國軍各項經費之投資運用能盡其功，期於完工時可熱屋交接，不使戰訓駐用產生罅隙，以完善照護官兵生活。

財務方面，參酌過去處分收入實績，評估未來不適用營地處分進度，盱衡往後5個年度基金土地處分得款期程、以前年度業務計畫執行狀況、年度基金餘額等數據，本量出為入原則，在可用資金範圍內，做合理且可行的中程推估，以妥善規劃辦理各項營舍及工程整建。若可用財源預估不足，得適時以資金融通方式向國防部其他基金借款以支應重大建案。

(二)確以「代拆代建、先建後遷」原則，廣續與地方政府合作開發

配合地方政府經貿發展辦理營區騰讓，應秉持委由地方政府「代拆代建、先建後遷」之原則，以區段徵收款及拆遷補償費等挹注基金財源收入，再由基金編列所需遷建工程經費委託地方政府代辦方式辦理，與地方政府共同開發，營造雙贏局面。

(三)加速土地活化作業

為加速活化基金營地，以充實基金財源，在中期策略規劃方面，宜優先檢討高價不適用營地釋出，並增聘專責人力，與國有財產署各區分署合作成立專案小組，以支援推動活化工作，加速行政作業流程，另可委託內政部營建署城鄉發展分署，針對基金土地屬性及周邊環境發展，

協助提供多元開發規劃，以廣開基金收入財源。

三、長期策略

(一)建議修訂營改基金收支保管及運用辦法

雖自103年起將具有戰備時效性之工程移出營改基金，惟一般性戰備設施工程，仍由營改基金列支，考量資源有限，戰備工程經費需求龐大，為避免因資金有短缺之虞而緩建，延宕戰備工程建案，及為優先滿足募兵職舍之整建需求，宜針對營改基金收支保管及運用辦法適時重新檢討，將工程及設施整建計畫移由國防部施政計畫預算支應，使營改基金財務資源能專注運用於改善官兵生活設施。

(二)整體國軍土地運用原則

因應國際情勢演變及敵情威脅，國軍體認到國防資源有限，依據「防衛固守，有效嚇阻」的戰略構想，逐年推動各項組織及兵力結構的調整。在因應組織縮編而持續檢討釋出土地情形下，應多方考慮「永續經營」、「財務負擔」、「市場需求」、「基地環境」及「建設效益」等因素；整體國軍土地運用可朝下列方向檢討辦理：

- 1.「繼續使用」：營區具有特定任務、重要戰訓設施或作戰工事者。或為幅員及設施機能完整、面積10公頃以上，或營區群聚型態，具備駐、訓、辦公、生活等功能之營區均繼續使用。
- 2.「移管釋出」：營區駐用率低、房舍老舊、幅員不足以容納駐、訓設施，營區周邊亦無訓練場者。或因發展受限，或影響周邊居民生活、都市計畫不符合國防設施使用者，檢討移管釋出。
- 3.「納營改基金活化」：營區具有高價值、可處分或活化收益者。
- 4.「待檢討後續使用」：營區周邊人口密集、高度發展，可檢討整併至其他營區；營區駐用率低、房舍堪用、幅員足夠駐、訓設施，可與其他單位共駐，提升使用率；營區駐用率低、房舍老舊、幅員不足駐、訓需求，有產權糾紛，或適用離島建設條例民人購回規定，宜檢討移管釋出；獨立房舍、駐用率低、可處分（活化）用地，宜檢討移駐其他營區。

柒、結語

營改基金由於其收入須依賴土地活化作業，支出用途以工程整建為標的，將兩項重大且複雜的業務範疇結合，使其財務資源能逐年循環使用。惟近年來外部單位常以財報結果檢討營改基金預算執行率過低，以及資金水位過高等情事。

經本文盤點實務中各項內、外部因素後，研擬適當之管理策略與精進作為，預期透過辦理「精進年度預算編製作業」、「做好年度預算執行管考」、「提升預算執行結報品質」等方式，短期內提高預算執行率為目標，以降低外部單位的檢討；再以「做好五年財力判斷」、「與地方政府合作開發」、「加速土地活化作業」等中期策略，以量出為入為原則，透過財務收支預判及管制，穩定基金來源不致中輟，使基金得以專注推動工程進度；最後，以宏觀的角度，提出「修訂營改基金收支保管運用辦法」、「整體國軍土地運用原則」等長期規劃，集中預算、重點投資，提升官兵駐用品質及生活機能。

相信唯有營改基金財務收入日趨穩定，才能提升營舍及設施整建進度，有效改善官兵居住品質，真正落實基金之設置目的，如此營改基金才能達成永續經營目標。

參考文獻

1. 劉立倫．國防財務資源管理，2005.
2. 林嬋娟，鄭如玫，和陳瑋光．政事型特種基金之預算及績效管考制度研究，行政院主計總處委託研究報告，2004．
3. 張育珍．特別收入及資本計畫基金計劃及預算配合作業之規劃，主計月刊第649期，2010．
4. 王培珍．國軍營舍及設施改建基金預算執行之探討．主計月刊第682期，2012．
5. 林秀春．提升國軍老舊營舍設施改建基金資金運用效能之探討．主計月刊第613期，2007．
6. 張志遠．國有土地活化再利用政策之研究-以

國軍營地為例，中華科技大學土木防災與管理碩士班碩士學位論文，2015．

7. Michael E. Porter .Competitive Strategy ,1980.
8. Governmental Accounting Standards Board(GASB),Reporting Performance Information：Suggested criteria for Effective Communication, 2003.



沈振銘上校

國防部軍備局前主計室主任；國管院正期班軍官80年班、資管所91年班、戰略班103年班；曾任副處長、組長、副組長等職。



黃家樑中校

現任國防部軍備局主計室主參官；國管院正期班軍官91年班、財務正規班95年班、財管所99年班；曾任預財管、統計官等職。