

戮力預算資源調控， 發揮財務整合功能 ——以國防部海軍司令部為例

李 文・李玉忠

壹、前 言

國家在多元目標下，資源分配與使用效能，對國家長期競爭力有相當重要的影響。在政府財政供給有限的情況下，建軍備戰任務能否達成，端賴國防整體資源調控管理的充分發揮，並以高專業、高效能之管理機制，透過管考三階段（行政三聯制）及財務管理功能，戮力支援建軍備戰任務，如期達成施政目標；另鑑於國防預算獲得不易，應落實預算執行各項管制作為，透過事前節點管控等機制，妥適規劃預算配置，並藉由定期與不定期管考作為，審視原規劃節點與實際進度是否存有落差，及早檢討預應；同時啟動預算資源調控機制，致力降低無效益預算，發揮資源整合綜效。

貳、從戰略規劃角度來看國防財力資源的配置與運用

軍事戰略的核心問題是如何以國家現有或可能發展的軍事能力與有限資源，達成國家戰

略所賦予的使命。唯有清晰的戰略才能引導組織決策與資源分配，否則國防資源配置容易混淆浪費；因此，欲達成國防戰略目標，實有賴發揮國防資源整合與管理的綜效，以下即扼要闡述國防財力資源配置與運用之重要理念。

一、以策略導向的資源管理制度

我國國防整體的資源管理制度，是建構在「設計計畫預算制度」（PPB制度）的基礎上，PPB制度是建構在策略管理基礎下的資源管理制度（如圖一）：

（一）戰略規劃（10至15年）

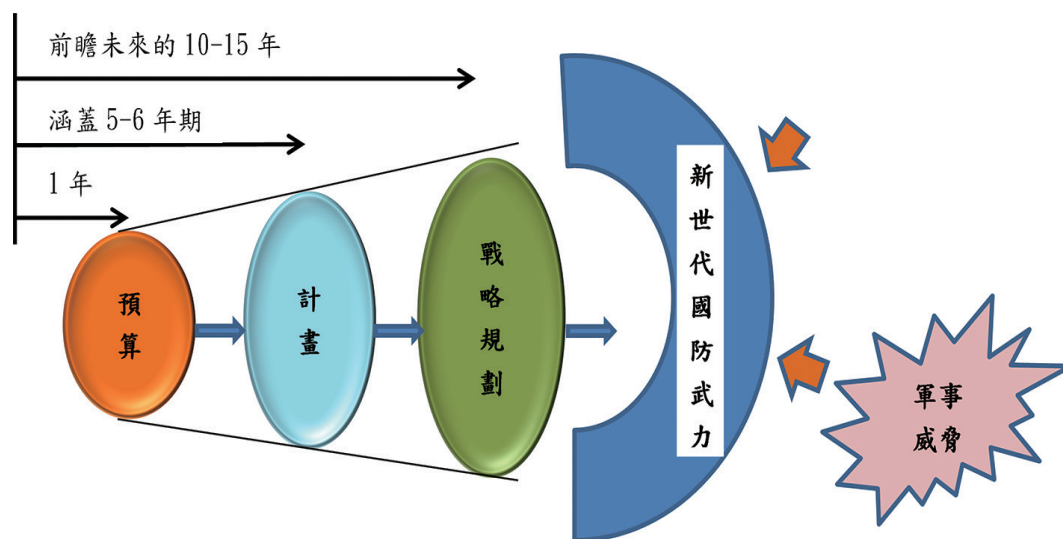
主要在建立國防部長程發展所需的戰略規劃，以及達成戰略構想所需的兵力結構，其中兵力整建計畫之兵力結構與武器裝備需求，可規劃出五年施政計畫所需之維持與投資概算，指導年度施政計畫的編製。

（二）計畫階段（5至6年）

以現況為基礎向後推展。主要是建立國防部門戰略性發展所需的關鍵性武力或軍事能力。

（三）預算階段（1年）

以現況為基礎向後推展。主要為年度施政計畫與預算及戰時預算。



圖一 PPB制度架構圖

二、合理配置資源 爭取適足預算

國防財務需求主要是遵循PPB制度的架構，透過國防戰略規劃、中程計畫與年度施政計畫與預算的體系，完成需求的估計；因此，軍事需求必須反映軍事威脅的強度；而中央政府的預算分配，須透過行政體系下進行多元目標的平衡與資源分配，它必須反映國家發展目標的需要。由於在國家資源分配與優先性的排序過程中，國防預算供給額度與國防部門需求額度未必相同；因此，二者之間的交集與共識程度，便成為判斷國防財務資源獲得額度適足性的依據。當供需之間的額度差距，是在國防部門合理、可以調適的範圍，預算獲得適足性的程度便升高，反之適足性程度便降低。

由於預算籌編過程會受到「由下而上」的理性分析，與「由上而下」分配（協調）機制的共同作用，因此它也反映了這種供給與需求之間的互動關係。由於預算的供給有限，但需求無窮，因此，當預算供需之間產生較大的差距時，通常是透過預算需求的管理，來縮減差距；而當總體的財力資源有限時，零基預算中優先性排序與資源線（resource line）的觀念，

便成為阻擋財務需求的有力武器。

三、年度財務資源供需調節機制

在PPB制度的架構下，實務上可採取的調節方法列舉如下：

（一）增加財務供給

首重「行政溝通與立法協調」，由於行政體系的溝通，依賴的是政策優先性與計畫的完備程度，因此在威脅界定、戰略評估、兵力建構、計畫選擇等諸多環節，必須完備而周延；另外在立法協調上，立法院雖不得為預算增支之提議，但卻可大幅刪減年度預算，為避免此一不利結果出現，國防部門持續與立法院建立互動、溝通管道，以提升年度預算需求的滿足程度。

（二）減少需求

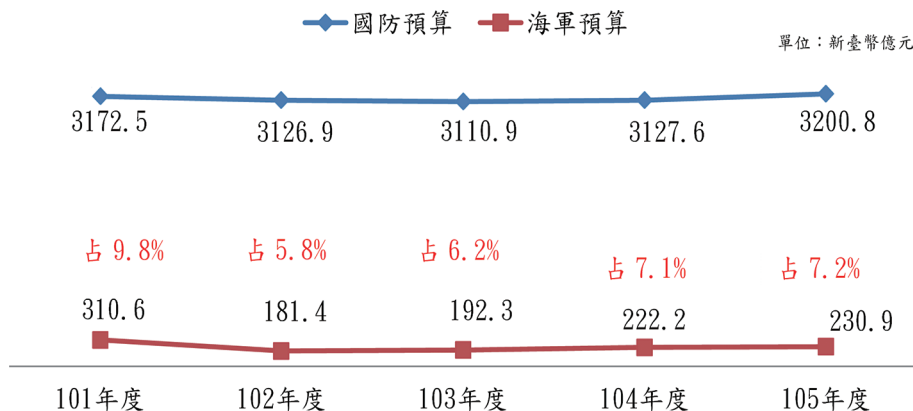
就作業維持預算而言，主要是透過經費分配（業務計畫間及組織層級間的分配）的調整；此時業務計畫、分支計畫過去的執行記錄與相對的重要性比較（主、客觀的比較），便成為經費刪減的重要參考依據；其次在軍事投資預算調整的作為上，通常採取的是延長計畫年限（但必須

考量成本攀升的可能後果）、刪減新增投資案（刪減或遞延計畫）、調整持續案經費（調整計畫經費的滿足度）來滿足需求。

（三）資源調撥

為使有限資源發揮最大效益，得在符合預算法第63條規範前提下辦理經費流用；而有效的經費調整與流用，端賴有效的預算執行管制，才能發揮即時應變與調整的能力。

參、海軍司令部現況研析



圖二 海軍近5年獲賦國防預算額度

一、近5年預算獲賦情形

依據104年國防報告書所揭櫫，海軍主要任務為「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」。為籌建符合聯合作戰需求兵力，海軍因應敵情威脅，整建以「維持制海作戰基本戰力」、「建立不對稱戰力」與「建置通資電戰力」等為主要目標，並積極爭取國防預算，近5年獲賦預算介於181.4至310.6億元之間（如圖二）。

二、預算執行情形

國防預算獲得不易，然而在年度實際執行過程中，並非均能按原定計畫推動，分析海軍近5年（101至105年）預算執行結果，申辦保留數介於10.8至35.1億元，主要受履約爭議、外購案預付款、交期跨年度、驗收不合格等因素影響，另尚有標餘款、不需支用餘款、未簽署發價書之計畫餘款等報繳情事；顯示預算執行雖訂有嚴謹之管考機制，然而在各項任務推展之中，受限於國際環境、法規限制、組織變革等因素，仍有潛在風險必須積極解決與突破。

三、立法院預算評估報告所見預算執行問題

每年立法院預算審議期間，各委員（黨團）常援引預算中心評估報告內容作為提案刪減或凍結之重要參據，彙整近年有關海軍預算執行重要案例如表一，顯見年度重大施政工作多數具有挑戰性，後續應針對類案檢視各項計畫作業期程及預算配置之適當性，如於年度執行過程中發現問題，應及早採取合法、有效之解決方案，並專案列管；另針對不可抗力事件應妥善處理，適時回饋作為後續年度編用參據，俾利發揮主財管理效能。

表一 近年立法院預算評估報告有關海軍預算執行重要案例彙整表

項次	年度	摘 要	問題態樣
1	105	○○建案匆促，因遲未與美方簽署發價書，致原訂2年期計畫延至5年，計畫評估顯於草率。	計畫不精
2	106	○○專案執行進度落後，且因支付廠商高額預付款而大幅調整預算執行方式，潛藏之計畫執行風險宜審慎因應。	執行不力
3	106	○○計畫停滯多時並展期程達8年，計畫提出之前之評估顯欠周妥，其必要性與紧迫性亦恐受質疑。	考核不實

四、小結

綜觀前述影響海軍預算執行因素，可歸納出「計畫不精」、「執行不力」、「考核不實」等三項不利因子，為提升預算執行成效，有賴在各項計畫（起案核定）階段、執行（決標簽約）階段及考核（交貨驗結）階段持續精進，與施政管考三階段，亦即「行政三聯制」的精神不謀而合，期藉由應用管制考核方針，致力貫徹計畫、執行、考核，力行周密的施政計畫管制與考核作為，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。

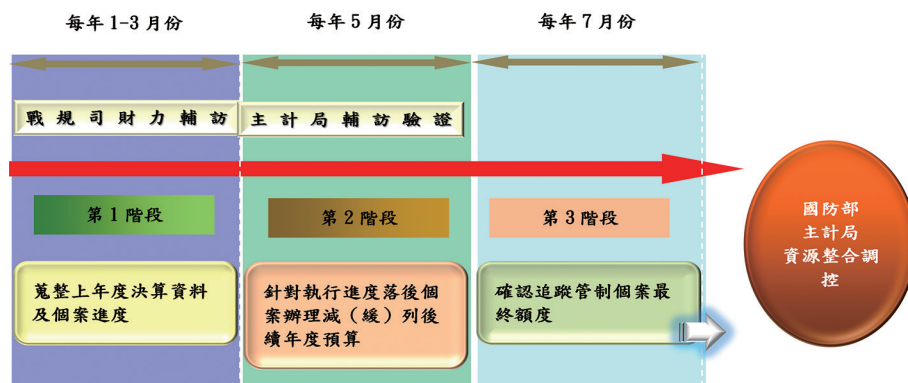
肆、現階段工作重點

國防部主計局致力推動「國軍主財政策發展規劃」，有賴各級主財工作者發揮團隊功能，以「法定職掌專業化」為基礎，發揮「開

源、節流、預測、回饋」之財務管理功能，進而期許各級主財人員就「財務管理」面向能成為單位中獨當一面的財務長（CFO）；海軍司令部一直以此目標邁進，並期許所屬各級主計部門均以扮演稱職的財務長為職志，以下就現階段結合「施政管考三階段、財管四功能」，戮力推辦之資源調控措施說明如下：

一、合理配置軍事投資分年預算

國軍軍事投資建案具有「個案金額大」、「執行期程長」及「不確定因素多」等特性，預算執行情形，攸關整體施政成效甚鉅；另囿於近年政府財政狀況欠佳，國防預算獲賦額度不足，整體資源調配極為艱難。為使有限財力充分運用於刀口上，遵國防部政策指導，配合目標年度預算編製時程，針對持續案部分，採取三階段評估作為如下（如圖三）：



圖三 軍事投資預算配置管制進程

(一)每年1至3月份

蒐整上年度決算資料及個案執行進度資料，邀集各主管單位詳實審查個案執行現況，並依軍購、商購、委製等採購途徑，審視發價書、合約、委製協議書所定付款時程，推估目標年度合理預算需求額度，並查對能否依國防部戰規司配賦之額度於目標年度順利執行。

(二)每年5月份

配合國防部主計局實地輔導驗證，如有進度未能依原定節點執行個案，將其原計畫後續年度編配預算，按實際進度辦理減（緩）列；另如遇執行窒礙之個案，列為持續追蹤管制對象並專案列管。

(三)每年7月份

針對列為追蹤管制個案，依最新辦況，於目標年度預算書表編製律定最終時程內，確認實際所需預算。各單位自行檢討減（緩）列額度，由國防部主計局整合資源調控，致力使預算發揮最大運用效益。

二、全盤掌控年度預算編用情形 積極扮演資源整合角色

自106年度起，因應預算審議型態改變，委

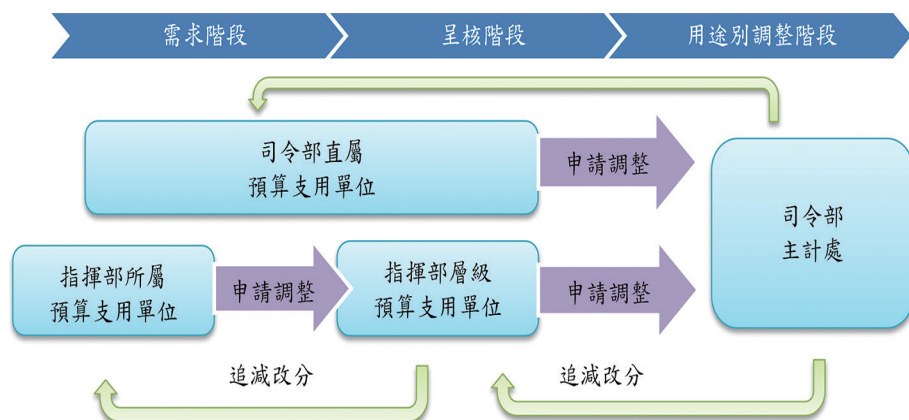
員提案及問政愈趨多元與精細，將要求各單位精實預算書表編列，並已規劃於概算籌編前，召集本軍各預算編製單位實施講習。此外，更重要的是，對於爭取新增需求的分支計畫來說，除了其必要性、迫切性說帖不可或缺外，詳細的計畫項目更是利於爭取的關鍵要素，舉例來說，海軍司令部為爭取106年度「140118軍事單位裝備零附件購製及保修」新增需求額度，投入相當大的心力妥備執行明細及必要說帖；後續將依各分支計畫施政計畫特性，逐次推動擴大實施，以利預算爭取與管制執行。

另為提升年度預算執行管考強度，以落實節點管制、精實月份分配與保有運用彈性，使有限預算資源發揮最大效益，有效支援戰備整備需要與改善生活設施等施政作為，區分「預算調整」與「預算調控」二項類別實施：

(一)「預算調整」

1.「自行調整」

由各級主計部門依單位實需檢討分支計畫科目內各二級用途別調整支應，並填製「預算調整申請表（單位預算自行調整）」送主計處辦理調整運用（旅級單位由各指揮部層轉，保修指揮部所屬預算支用單位比照本部直屬單位），流程如圖四。

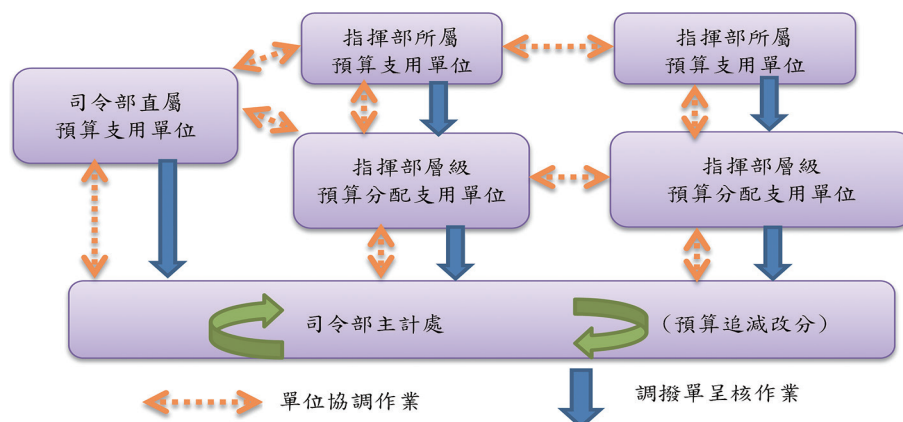


圖四 海軍司令部辦理預算自行調整流程圖

2. 「橫向調撥」

由各單位主計部門先行與調撥單位完成協調，依需求申請（旅級單位由各指揮部層轉，保修指揮部所屬預算支用

單位比照本部直屬單位），並填製「預算調整申請表（橫向調撥預算調整）」由主計處依權責檢討調整（流程如圖五）。



圖五 海軍司令部辦理預算橫向調撥流程圖

(二)「預算調控」

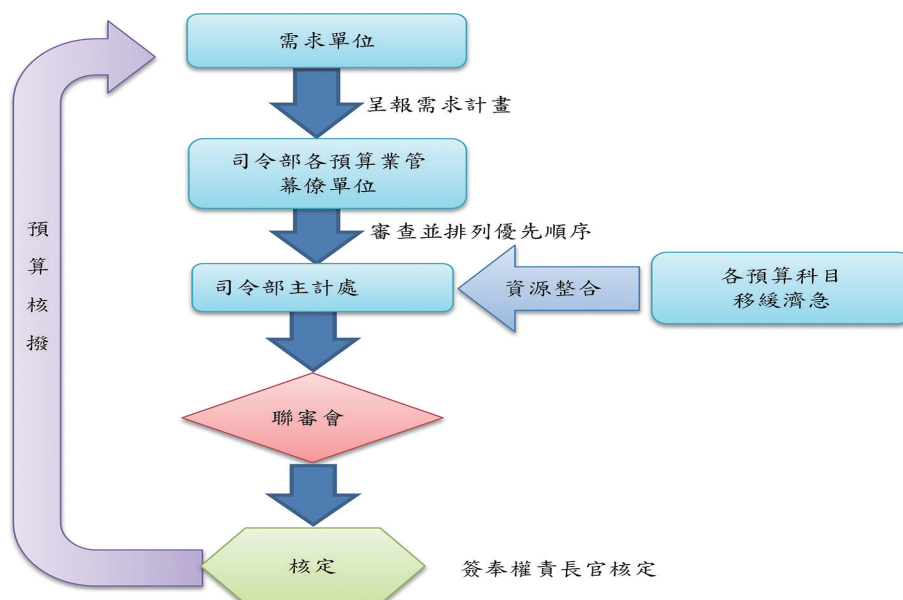
1. 資源整合

在軍種預算管制權限範圍內，主動檢討各科目執行落後預算，如預算支用率連續2個月未達90%或資本支出連續2個月未達80%之累計未執行數，秉「移緩濟急」原則挹注急要或新增需求，落實各項預算執行節點管控作為，以收資源整

合綜效。

2. 運用及預算分配

司令部主計處不定期會辦本部各預算科目主管單位或召開聯審會，依各單位提列需求之優先順序，實施審查並簽呈權責長官核定後，適時辦理調整（流程如圖六）。



圖六 海軍司令部辦理預算調控流程圖

伍、結 語

論語季氏篇中孔子嘗曰：「丘也聞有國有家者，不患寡而患不均，不患貧而患不安」，即強調資源配置的重要性，而國防財務資源管理功能的整合，必須要有完整的規劃機制，也就是應透過長、中、短期的計畫作為，達到內部財務資源整合的目的，同時，可藉由「計畫—執行—考核」完備的行政三聯制管理環路，並透過風險監控、資訊回饋與環境偵測等應變機制，採取周延的資源調控措施，以因應環境變動對組織的衝擊，如此，國軍年度所預定的各項建軍備戰施政目標便可逐步實現。

參考文獻

- 1.國防部.國防報告書,2015。
- 2.國防部.國防部年度預算執行檢討、管制與作業規定,2014.
- 3.朱純嬋,落實購案節點管控,提升資源運用效

益,主計季刊第353期,2016.

- 4.審計部.審計部106年度中央政府總決算審查報告,2015。
- 5.劉立倫,〈國防財務資源管理〉,2005《揚智文化出版》.
- 6.國防部海軍司令部.國防部海軍司令部年度預算調整管制作法,2016.
- 7.立法院,國防部主管105-106年度單位預算評估報告,2015-2016.

李 文上校



現任國防部海軍司令部主計處處長；國管院專科軍官80年班、海軍技校補給正規班86年班、銘傳大學經濟研究所97年班；曾任組長、科長、副處長等職。

李玉忠上校



現任國防大學管理學院戰略班學員；國管院正期軍官84年班、後勤管理研究所92年班、財務正規班96年班；曾任財務官、副組長、組長等職。