

軍事投資建案與 預算編製作業期程探討

俞智文

壹、前言

國防預算籌獲不易，為期獲賦預算效益極大化，有效支援國防施政遂行，如何精實籌編適足預算暨強化預算執行至為重要。軍事投資計畫為國軍武器系統與裝備之重要獲得途徑，個案多具「投資金額大、執行期程長、不確定性高」等特性，若未能有效掌握，依限完成核定，對未來國防預算爭取，將產生負面影響。

鑒此，國防部為以創新思維推動武器系統獲得流程再造，精進建案作業效率與品質，爰於105年10月間定頒「國軍武器裝備獲得建案作業規定」，期在「整併建案文件」、「取消納案最終期限」與「依政府採購法辦理建案評估」等新頒措施下，使全般武獲規劃能更具彈性及效益性；另在年度預算籌編期程中，亦可協助各建案單位在有限的資源下，完成建案文件核定，並適時爭取配賦預算執行，有效發揮國防資源運用成效；以下本文謹就建案規定沿革及新頒規定與預算編製作業期程實施探討，使各單位對於現行建案作業有更明確之認知，有效協助單位施政計畫及建軍備戰任務推展。

貳、現況探討

一、國軍「計畫預算制度」簡介

我國預算的形成或資源分配，係由行政首長及預算主管機關依預算政策（含施政方針、預算籌編原則及編製辦法），指導各機關編製而成，其中涉及既定的政策與作業程序、財政與經濟政策、支出上限與其他限制、計畫優序與刪減情形，以及其他詳細的籌編預算規定等。

然由於科技發展日新月異，國防事務愈趨複雜，為籌建新一代武器系統或高科技裝備，以達成國軍建軍備戰目標，耗用資源亦所費不貲，致使管理思想不斷地演進與創新，「設計計畫預算制度Planning Programming and Budgeting System（簡稱PPBS）」遂因應而生。

我國國防部的財務資源管理制度，亦參考「設計計畫預算制度」的架構，於西元1979年由行政院全面推行「計畫預算制度」，以中長期計畫為基礎，就其全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各分年額度予以列明，再行納

列目標年度預算編列。

國軍現行實施的「計畫預算制度」，區分設計、計畫及預算等三個階段，規劃由設計主導計畫，計畫指導預算，以預算達成預期之戰略目標，形成有構想、有目標、有步驟、有計畫之完整體系，以下就三階段執行內容摘陳如次：

(一)設計階段

主係建立國防部長程發展所需戰略規劃，以及達成戰略構想所需的兵力結構，據以規劃後續五年施政需求，並指導年度施政計畫與預算編製方向。

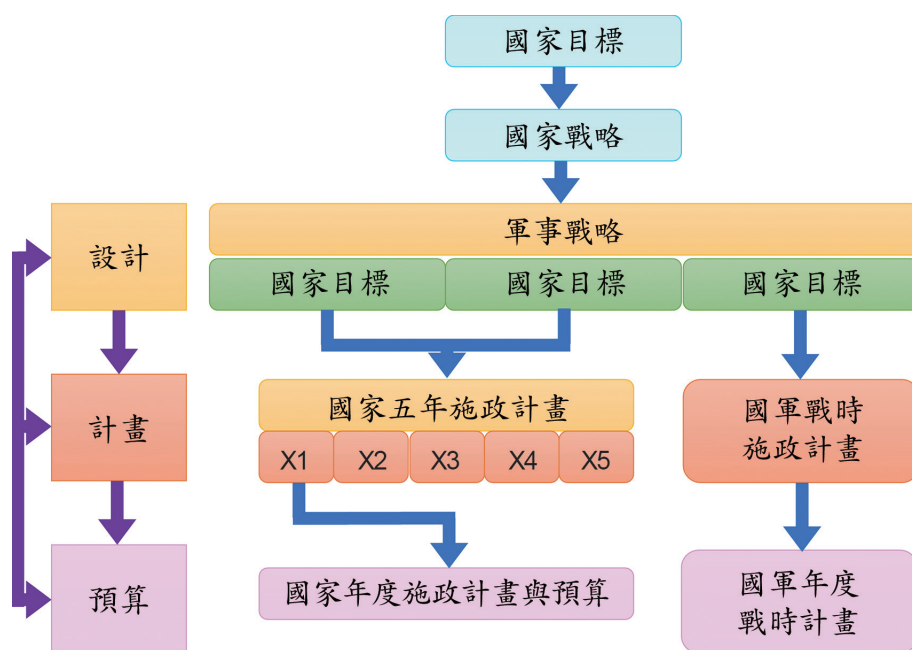
(二)計畫階段

在軍事投資管理上，軍事作戰體系會

針對國防部門所需之武器裝備，依建案作業規定逐步完成相關建案文件，經聯合審查完成建案核定後，提出五年施政計畫軍事投資部分之所需額度。

(三)預算階段

主係指「年度施政計畫與預算」及「年度戰時預算」。其中「年度施政計畫」須結合「五年施政計畫」中目標年度之國防概算，再經立法院審議至三讀通過等程序，並咨請總統公布後形成「法定預算」；而年度戰時預算，則是依據戰時施政計畫的內容而編製。國軍計畫預算體系圖，如圖一：



圖一 國軍計畫預算體系圖

資料來源：國防財務資源管理，劉立倫，2005。

換言之，我國國防施政無論在軍事戰略（設計）、五年施政計畫（計畫）或年度施政計畫階段（預算），均係仰賴財力指導、中程概算及預算案的擘劃與支持，才得以肆應當前敵情威脅與現階段國防政策推動需求。

二、國軍軍事投資建案規定沿革

「國軍軍事投資計畫建案作業規定」係於民國87年間令頒執行，凡已奉核定納入五年兵力整建計畫項目，均可依建軍規劃及個案優序，檢討辦理軍事投資建案作業，惟規定之施

行仍應與時俱進，配合業務現況持續精進；鑒此，國防部爰依單位作業實需、組織異動及主管機關法規研修等因素，逐年檢討建案規定之適切性、適法性，俾使建案作業過程中，有效降低風險、加速完成核定，並於目標年度爭取配賦預算執行；近年軍投建案作業規定研修原因摘陳如次：

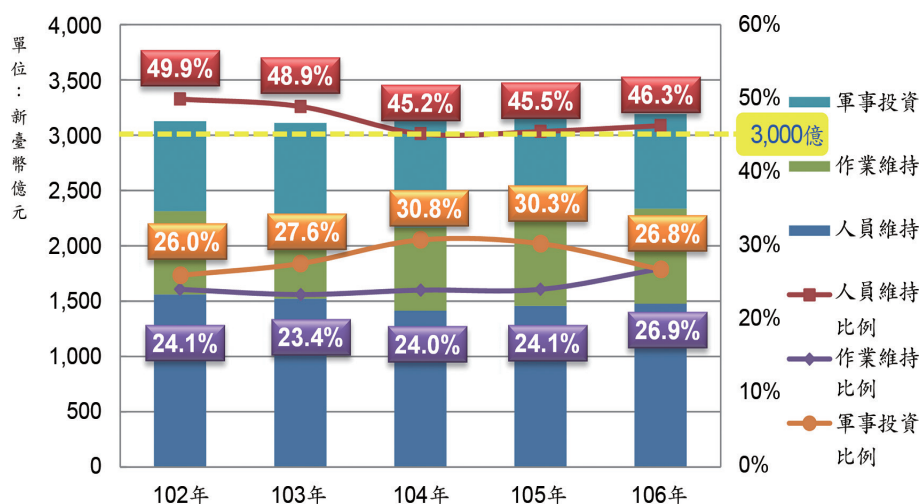
- (一)依國防部「精粹案」高司幕僚暨直屬單位編組調整規劃及「中科院組織轉型」工作推動，調整相關建案文件收辦權責及各審查委員會列席單位及職掌，以符合未來組織與業務實況。
- (二)依行政院函示要求，各機關陳報之中長程個案計畫及法律案，自98年1月起應進行性別影響評估作業。
- (三)為使年度建案作業時程管制順遂，律定自100年度起，10億元（含）以上新增建案

之撤（緩）建案，由國防部主辦單位收辦審核，10億元（不含）以下之撤（緩）建案，則授權由建案單位自行核定，俾利後續全般作業管制。

四依各類建案之保密作為與規定檢討並修訂。

三、軍事投資預算編製概況

為提升國防武力，國防部爰透過軍事投資建案程序，逐年編列相關需求，向行政院爭取獲賦預算挹注於籌購新式武器裝備及性能提升；然而目前全球經濟停滯導致國內整體經濟成長動能趨緩，加上國內勞動人口逐年下降，政府財政稅收成長幅度有限，國防預算規模每年約維持在新臺幣（以下幣制同）3,000億元（如圖二）左右，近5年（102-106年）軍事投資建案部分，投入預算介於812至971億元之間（平均約892億元、占整體國防預算28%）。



圖二 國防部102-106年度法定預算三區分編列情形

資料來源：本研究整理。

軍事投資預算之分配原則，係以優先滿足持續個案為主，審視個案實際執行情形及重大軍購案交運情況，彈性調整額度；後續視額度多寡，全面審查已完成建案程序之新增個案，衡酌未來年度財力負擔能力，據以納列年度預

算。鑒此，為了將有限的資源花在刀口上，如何在時限內完成建案文件撰擬及核定，於必要時機爭取獲賦預算，達成軍種建軍規劃，有效支援後續戰備整備任務及戰術戰法運用，是國軍所必須面臨的重要課題。

四、軍事投資建案特性

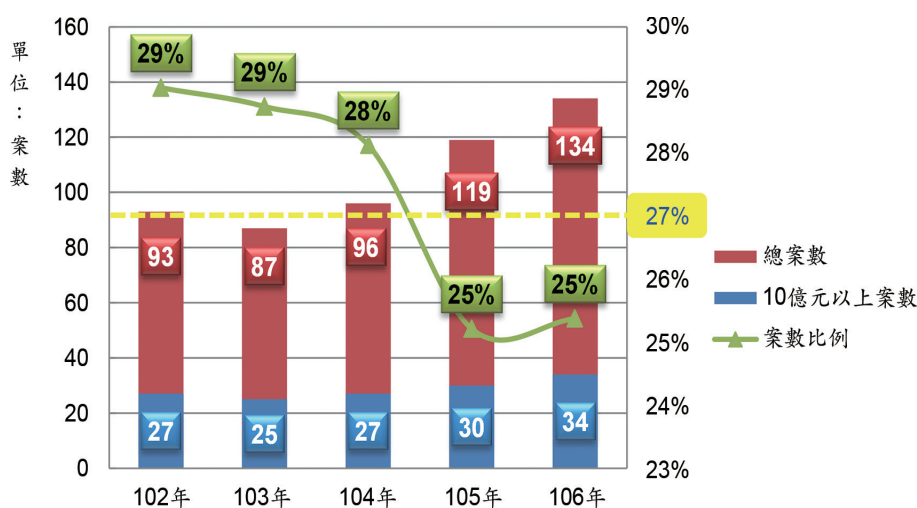
「國軍軍事投資計畫建案作業規定」定頒迄今雖歷經多次修訂，其目的希透過律定建案作業程序與強化軍品獲得之客觀性，藉以精進軍品獲得作業；然軍事投資建案通常具備「投資金額大」、「執行期程長」、「不確定性高」等特性，不論在建案階段或執行過程中，均需耗費大量資源、人力及時間，有關國防預算投資的效益與建軍規劃的達成，亦多受立法院等審監單位及國人所重視。

因此，軍種之建軍規劃如已納列於五年兵力整建計畫，欲啟動建案程序時，應先就前揭特性納入作業以及年度財力配置考量，以降低

撤（緩）建與因個案金額編列過高，致排擠其他個案資源獲賦風險；另在建案程序奉核後，執行單位亦應就個案特性（如國內、外商購、軍購案、委製案、工程案及研發案等），律定相關管制節點，如遇執行窒礙延宕或受限國外承商供售情形，即應依現況適時調配後續年度所需預算，以期全案執行順遂並達建案目標。以下就前揭3項特性簡要說明如后：

（一）投資金額大

統計近5年（102-106年）國防部軍事投資建案編列情形，總案數介於87至134案之間（平均105案），其中，10億元以上個案數則介於25至34案（平均28案），約占總案數比例達27%（如圖三）。

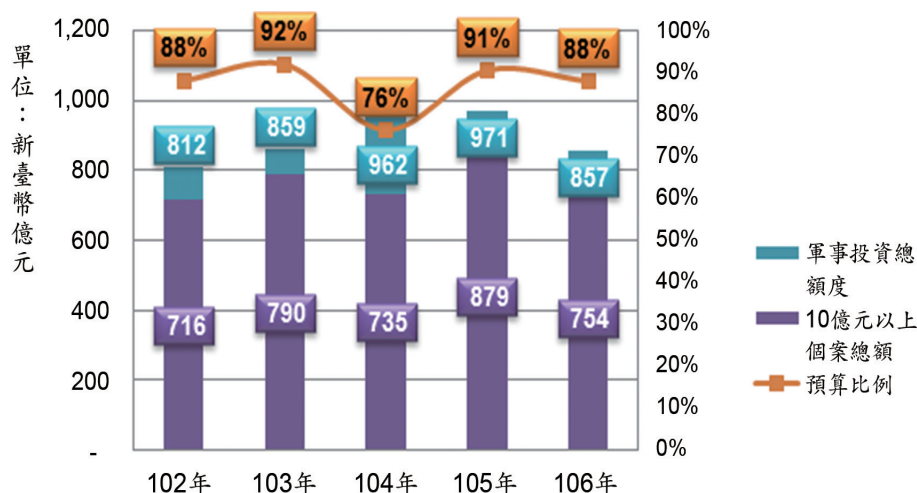


圖三 國防部近5年（102-106）軍投個案統計情形

備註：本資料係以軍投個案名稱辦理統計，統建案部分合併以1案計算。
資料來源：本研究整理。

以軍投建案預算額度對照比較，近5年分年軍事投資建案預算總額約介於812至971億元之間（平均892億元），其中建案額度10億元以上個案分年總需求716至879億元（平均774億元）（如圖四），尤其當前政府正值推動「航太」、「船艦」及「資安」等三大國防產業，國防部也相繼執行「國機

國造」、「國艦國造」等重大軍事投資建案，以持續發展國防科技及資通電戰力，未來將配合政府政策推動，在現有國防預算規模基礎上，爭取逐年穩定成長；由此可見，10億元以上個案雖僅占軍事投資個案總數之27%，惟其預算規模在國軍軍事投資預算需求中，明顯扮演舉足輕重的角色。



圖四 國防部近5年（102-106）軍投額度統計情形

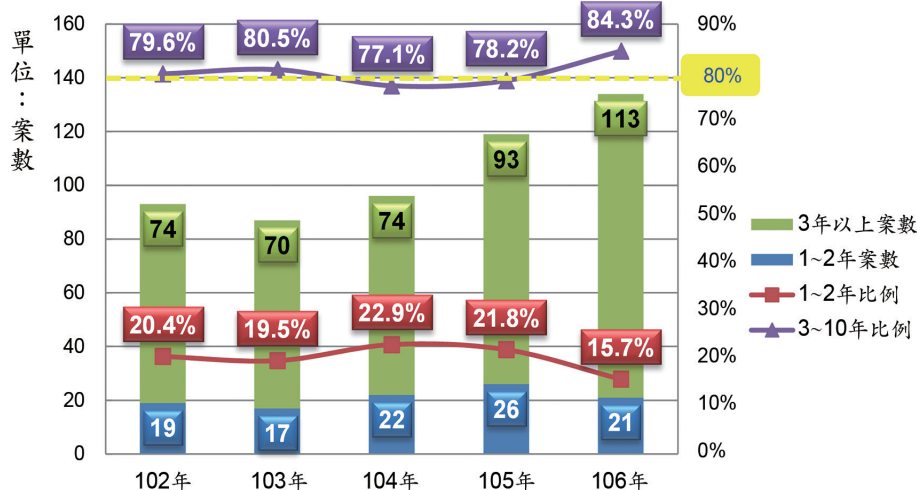
備註：本資料係以軍投個案名稱辦理統計，統建案部分合併以1案計算。
資料來源：本研究整理。

(二)執行期程長

我國軍事投資建案係緣於國防部長程發展所需戰略規劃，並依「五年兵力整建計畫」延伸出後續年度之投資預算需求；另部分重大投資個案因涉及裝備採購項量龐大、承商承製能量、製程繁複、原物料供應及交運時間等因素，致使軍事投資建案之執行期程均較一般個案為長。

統計近5年（102-106年）軍事投資個

案，全案執行期程為1-2年者介於17-26案之間（平均21案，約占總案數20%），意即執行期程超過3年以上之軍事投資個案，平均高達總案數80%左右（如圖五）；爰在統籌整體財力配置作業階段，除需參酌各建案執行進度及預算支用情形外，仍應考量後續年度可納列新增建案之裕度，俾於有限的資源內妥適編配，以滿足建軍備戰目標。



圖五 國防部近5年（102-106）軍投個案期程統計情形

備註：本資料係以軍投個案名稱辦理統計，統建案部分合併以1案計算。
資料來源：本研究整理。

(三)不確定性高

依目前現行軍事投資個案來源區分，概有「國內商購」、「國外商購」、「軍購」、「委（研）製」及「工程」等5項，就一般商購案來說，不論承商交貨時間、交運條件、驗收或計價付款，均按雙方合意之契約執行，雖仍存有相關執行風險，惟影響層面較小，多屬單位可管控範圍。

其餘如軍購案、委製及工程等案，則因受限供售國「知會國會」程序、交運時程不定及列帳作業緩慢、承商研製進度延宕、變更設計或天候影響等因素，造成年度預算無法按原訂期程支付，當年度除需申辦預算繳回或保留，後續年度預算編配亦需同步辦理調整；鑒此，不論在預算執行或未來財力配置作業過程中，均應落實各階段節點掌握與風險因子管控，俾有效降低執行窒礙，發揮資源運用最大彈性。

五、小結

國軍軍事投資建案係緣依軍事戰略所衍生之投資計畫作為，主要目的為使投入的預算均能有效支援籌獲新式武器裝備與適時彌補戰力罅隙，以確保我國土防衛能量不墜；近年國際軍事科技不斷進步，連帶推動武器裝備戰術戰法改變（如各國戮力研製無人戰鬥裝備，有效對敵攻擊及降低戰場人員傷亡等），為肆應我國周遭區域安全局勢、敵情威脅與國防科技發展，以及避免影響建案目標之達成，未來將就現行作業實況（如程序是否具精簡空間、建案特性之掌握）與人力運用規劃等，尋求相關可精進空間，俾在政府籌建自主戰力及促進國內展業發展之目標下，協助施政擊劃及推展。

參、國軍建案規定修頒說明

一、國軍軍事投資建案規定研修

依「國軍軍事投資計畫建案作業規定」，凡已依「國軍軍事投資計畫建案作業規定」，凡已納入「十年建軍構想」之需求項目或「五年兵力整建計畫」之整建目標，即需辦理相關建案作業，並於完成建案程序後，始可納案檢討配賦預算執行；為以創新理念推動武獲流程再造，並透過完備法規規定、簡化作業流程，精進軍事投資規劃作業，國防部定頒「國軍武器獲得建案作業規定」，期以嚴謹、科學、統一模式，上下一貫強化建案作業效率，完成建軍備戰任務，並同步提升國防科技能量，擴大國防產業效益，落實國防自主政策。

以下謹就建案規定修頒主要項目及涉及預算編列部分之差異情形，摘陳說明如次：

(一)國軍軍事投資計畫建案作業規定

1. 投資個案類型：投資個案依籌獲標的類別區分「主要武器系統與裝備」等7類。
2. 建案文件：計「作戰（研發）需求文件」、「系統分析報告」及「投資綱要暨總工作計畫」等3項。
3. 新增個案無論金額大小，投資綱要暨總工作計畫須於目標年度12個月前完成建案作業程序，未完成者，不予檢討納案（戰備急需項目除外）。
4. 執行期間之各年度預算、執行項量等事項與原核定投綱計畫分年工項預算不符，須於執行後一年度辦理結案前修綱作業。

(二)國軍武器裝備獲得建案作業規定

1. 投資個案類型：依建案類型簡併為「軍

事裝備」等3類。

2. 建案文件：以「整體獲得規劃書」辦理建案作業，整合納列原建案文件要義，一次辦理審議及決策程序，有效滿足建軍需求，並得依政府採購法委託專業單位協助撰擬。
3. 建案納案機制：取消最終截止期限，相關納案年度配合施政預算編製期程，由國防部檢討優序辦理資源分配。
4. 最終年度執行完畢，將奉核定（含修訂）之整體獲得規劃書與實際執行差異，納入結案報告檢討說明，無須再辦理整體獲得規劃書修訂。

二、新頒建案規定與預算編製作業之關聯性

（一）建軍規劃層面

依行政院「中央政府中程計畫預算編製辦法」第9條，中程計畫預算係依國家發展長期展望，並參酌主計總處中程預算收支推估結果，訂定中程國家發展計畫及中程資源分配方針；再由各主管機關依擬訂之中程施政計畫及年度歲出概算額度分配情形，擬編年度施政計畫及概算。

「國軍武器裝備獲得建案作業規定」取消建案核定之最終截止期限，可促使已納列五年兵力整建項目，均有機會於目標年度爭取獲賦預算執行，加速軍種建軍任務規劃。

（二）武獲評估層面

依原「國軍軍事投資計畫建案作業規定」，建案單位於撰擬建案文件時，應依程序同步辦理「尋求潛在商源提供報價及「國內產業承製能量評估作業」等作業，再運用科學分析方法妥慎評估後，將結果

納入文件說明。

在新頒建案規定中，已將3階段建案文件，整併為一整體獲得規劃書，惟為使流程簡化不致影響全般評估結果之合理性，有關潛在商源成本報價分析及國內產能評估等作業，仍需配合個案進度執行，使建案順利納入目標年度預算籌編作業。

（三）科技專業層面

新頒建案規定律定建案單位得依採購法委託專業單位協助撰擬整體獲得規劃書，主希借其專才提供符合國防部未來建軍發展、投資效益（如帶動國內民間產業發展）及合理成本估價之規劃，使國軍在研發或採購高科技性能武器裝備時，有效突破受限國際單一商源報價或其他因政治壓迫尋無採購管道之窘境。

肆、結 論

依國防部106年四年期國防總檢討所述，現今我國面對錯綜複雜的區域戰略環境及諸多安全挑戰，國軍刻依「防衛固守，重層嚇阻」之軍事戰略，逐步建立具備嚇阻及防衛之國防武力，使敵不敢輕啟戰端。

而國防武力之籌建，主係仰賴國防預算的爭取與配置，才能有效支援國軍達成國土防衛及建軍備戰之目標，而財力資源的供給，亦需配合軍種作戰需求至建案程序的完備，使其得以妥適進行資源編配與管理；國防部新頒「國軍武器裝備獲得建案作業規定」，不論在建案文件的規範、需求評估作業及建案流程的調整，較以往建案規定有大幅度的變革，主要目的仍希藉由規定的修頒，得以持續精進建案作業效率與品質，使武器獲得整體規劃更趨完善。

鑒此，國防部仍應持續落實建案規定要

求，周延計畫整備作為，有效掌握軍事投資個案執行風險，使其在預期目標時間內完成核定，以納入中程概算及目標年度預算籌編作業，俾在有限的國防資源下向行政院爭取配賦預算，進而提升國軍整體戰力，確保國防武力穩健發展。

參考文獻

1. 中華民國106年《四年期國防總檢討》編纂委員會,2017,中華民國106年四年期國防總檢討,台北.
2. 行政院,2014,中央政府中程計畫預算編製辦法,台北.
3. 徐仁輝,2009,公共財務管理-公共預算與財務行政,台北,五版.
4. 林桂萍,2016,「從資源調控面向論精進國防預算執行效益」,第56卷,第2期(349),頁50-57.
5. 陳國勝,2011,「國軍計畫預算制度與資源配置之探討」,主計季刊,第51卷,第4期(332),頁75-84.
6. 國防部,2000,國軍計畫預算制度-施政計畫作為手冊,台北.
7. 國防部,2004,國軍計畫預算制度-軍事戰略計畫作為手冊,台北.
8. 國防部,2015,國軍軍事投資計畫建案作業規定,台北.
9. 國防部,2016,國軍武器獲得裝備建案作業規定,台北.
10. 國防報告書編纂委員會,1996,「中華民國85年國防報告書」,台北,初版.
11. 國防報告書編纂委員會,2015,「中華民國104年國防報告書」,台北,初版.
12. 劉立倫,2005,「國防財務資源管理」,台北,揚智文化事業股份有限公司,初版.



俞智文中校

現任國防部主計局歲計處財務官；國管院專科軍官92年班、財務管理研究所102年班；曾任財務官、主參官等職。