

從國軍老舊眷村改建計畫架構 探討國軍老舊眷村改建基金財務狀況

黃世亨

摘 要

國軍老舊眷村改建工作是國家為安置原眷戶、改善都市景觀及提高國有土地使用效益的重大公共政策，民國85年制訂「國軍老舊眷村改建條例」作為施行法源後執行。依條例規範推動改建工作主要財源為「老舊眷村土地及不適用營地處分得款」並循特別預算程序辦理，另設置「國軍老舊眷村改建基金」協助執行之，惟因制度設計將「國軍老舊眷村改建基金」屬性定義為「作業基金」，且「法定支出大於法定收入」，致使基金年復執行眷村改建工作，累計短絀亦趨擴大。行政院主計總處106年對基金進行專案訪查，監察院同年更將「國軍老舊眷村改建基金」，納入「短絀非營業特種基金」研議整併或裁撤。本文先行闡述「國軍老舊眷村改建條例」法定計畫營運架構，再進一步研析眷改基金財務狀況，澄明基金鉅額累計短絀肇因，並研提具體建議，作為制定處理「眷改基金終端事務」政策方向，俾利國防部圓滿完成眷村改建之目標。

關鍵字：國軍老舊眷村改建計畫、國軍老舊眷村改建基金、財務狀況、累計短

壹、緒 論

「眷村」確是臺灣特有的文化產物，源自民國38年（以下國制同），臺灣史上規模最大、人數最多、影響最深遠的遷徙活動，國民政府帶領著百萬軍民播遷來臺，為讓隨軍軍眷有安身立命之所，或利用日遺房舍、工廠、倉庫、廟宇、學校，或以自行興建等方式，為軍眷覓得棲身之所，這諸多的棲身聚落形成了現今所見之眷村。

嗣後，鑑於眷戶人口增加及居住環境老舊簡陋，依行政院指示國防部於67年制定「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」與省市政府合建國民住宅，並以民間組織形態成立「保證責任中華民國國軍軍眷住宅公用合作社」，接受國防部總務局及各軍種委託，進行老舊眷村改建事宜，故69年至85年期間為舊制眷村改建時期（郭冠麟，2005）。

檢討推行舊制眷村改建工作近17年成效，發現囿於舊制眷村改建在資金取得與土地變更未有法源依據，致使改建進度緩慢。為突破此一桎梏，並配合政府國土綜合開發、都市更新、改善都市景觀、釋出公設用地及照顧弱勢

等政策，國防部於85年完成「國軍老舊眷村改建條例」（下稱眷改條例）立法程序，並據以研擬「國軍老舊眷村改建條例施行細則」（下稱眷改施行細則）報奉行政院核定並發布施行。次年7月，復依眷改條例第8條規定設立歸屬作業基金之「國軍老舊眷村改建基金」（下稱眷改基金），自此啟動浩大的國軍老舊眷村改建工程，亦拉開政府「軍人安家，軍眷安心」施政目標的序幕（國防部政治作戰局，2016）。

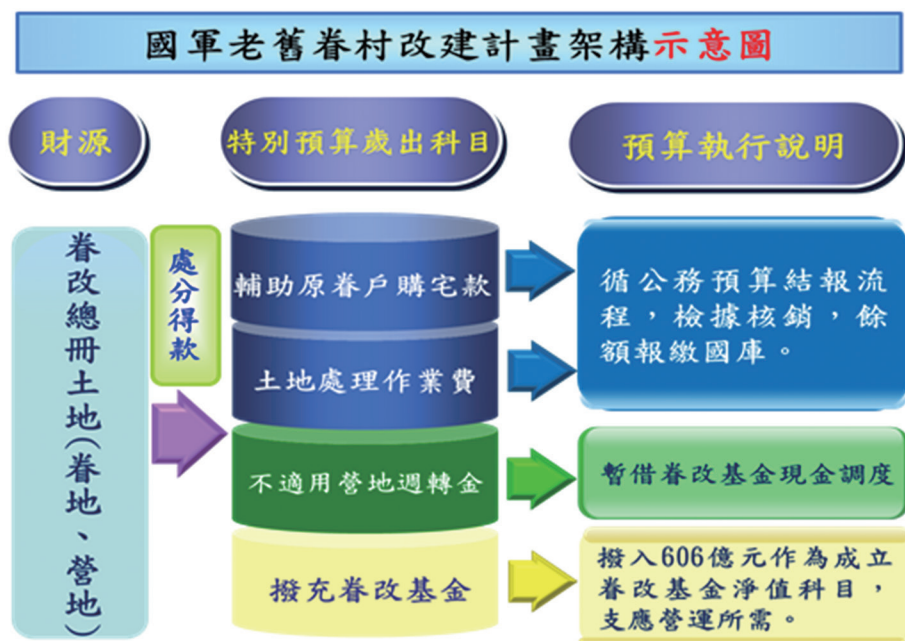
國防部辦理老舊眷村改建工作，依眷改條例第8條及第9條規定，係以國軍老舊眷村土地及不適用營地之處分得款作為財源，並循特別預算程序用以支應「輔助原眷戶購宅款」、「撥充眷改基金」、「撥充不適用營地轉週金」及「土地處理作業費」等歲出科目，其執行期間為86年7月1日至94年6月30日止，故「國軍老舊眷村改建特別預算」（下稱眷改特別預算）已於94年6月30日辦理決算，並逐年辦理特別預算保留，配合修正後「國軍老舊眷村改建計畫」（下稱眷改計畫）執行迄今。眷改基金因長年支出大於收入，截至106年底累計短絀已達872億餘元。106年4月行政院主計總處針對眷改基金進行專案訪查，同年7月監察院更因眷改基金鉅額累計短絀，而將其納入「中央政府應行整併或裁撤非營業特種基金」進行檢討調查，為免外界人員對眷改基金財務狀況存有疑

慮誤解，本文將剖析證明財務短絀肇因，並研擬具體可行因應作為，作為制定處理「眷改基金終端事務」決策參考，俾利本部圓滿完成眷村改建、妥適安置眷戶之施政目標。

貳、國軍老舊眷村改建計畫執行情形

一、眷村改建計畫執行架構

國防部推動眷改計畫，依眷改條例規定，其財源僅限於「眷改特別預算」，且不得動用其他經費。而眷改特別預算經費主要來源係眷改總冊內眷地及營地之處分得款，並歲出至「輔助原眷戶購宅款」、「土地處理作業費」、「不適用營地週轉金」及「撥充眷改基金」等科目後運用。由國軍老舊眷村改建計畫架構示意圖（如圖一）可知，「輔助原眷戶購宅款」及「土地處理作業費」係透由公務預算作業鏈檢據核銷，無關眷改基金損益，而「不適用營地週轉金」僅提供眷改基金現金調度使用，非屬眷改基金收入項目，且依眷改條例第10條規定，於適當時機仍須繳還國庫，故以眷改基金會計個體觀點而論，眷改特別預算在撥充606億餘元成立眷改基金後，再無其他預算挹注，眷改基金僅以初期作價基金之資金營運迄今。



圖一 國軍老舊眷村改建計畫架構示意圖

眷改計畫架構主體本為眷改特別預算，惟為增加執行實務工作時之彈性，遂於設計改建架構制度時，增設眷改基金利用特種基金特性以為分工、調節因應，期更有效率推動眷村改建工作。

二、眷改特別預算修正情形

眷改特別預算係依據眷改條例第9條「本條例計畫辦理改建之國有老舊眷村土地處分收支，循特別預算程序辦理」及預算法第七十五條第五款「不定期或數年一次之重大政事，行政院得於年度總預算外提出特別預算」之規定，編列「國軍老舊眷村改建特別預算案」。其預算係以「國軍老舊眷村改建總冊」內老舊眷村土地及不適用營地之國有土地作價編列，並以85年公告土地現值為作價基礎，其運用計

畫屬「改建基地」者，以公告土地現值預估調幅後之總價作價；屬「處分土地」者，以預估調幅後之公告土地現值總值2倍作價。

依86年核定之眷改計畫，原作價眷改特別預算歲入總預算5,167億3,907萬3,000元，歲出5,166億1,907萬3,000元，嗣經「行政院審認土地作價額度過高、降低預算保留額度、減列超額補助購宅款、土地重測面積縮減及審計部決算審核意見」等原由，共計修正五次特別預算額度，至106年歲入總預算額度調減為2,935億7,319萬2,426元，歲出總預算額度調減為2,794億1,615萬8,242元。歷次眷改特別預算修正情形如表一，其中，「撥充國軍老舊眷村改建基金」數額由2,306億餘元，減列1,700億餘元後，調減為606億餘元，間接肇生眷改基金累計鉅額短絀後，出現淨值科目為負值情形。

表一 國軍老舊眷村改建特別預算額度修正一覽表

單位：億元

項	目	86年 原計畫額度	93年 修正額度	96年 修正額度	97年 修正額度	105年 修正額度	106年 修正額度
歲 入	老舊眷村 土地處理收入	4,224	2,879	2,397	2,397	2,394	2,194
	國軍不適用 營地處理收入	943	741	741	741	741	741
	合 計	5,167	3,620	3,138	3,138	3,135	2,935
歲 出	輔助 原眷戶購宅	1,898	1,779	1,779	1,635	1,635	1,435
	撥充國軍老舊 眷村改建基金	2,306	1,088	606	606	606	606
	國軍不適用 營地週轉金	939	733	733	733	733	733
	土地處理 作業費	23	20	20	20	20	20
	合 計	5,166	3,620	3,138	2,994	2,994	2,794
說 明		1.興建住宅土地以85年度公告現值調幅1.04倍作價 2.處分土地以調幅1.04倍及預估可獲價款2倍作價 行政院國家資產經營管理委員會認為特別預算土地作價額度過高，決議重估： 1.興建住宅土地以93年度公告土地現值作價 2.處分土地依前開公告土地現值加三成作價 行政院審查95年度眷改特別預算歲入、歲出保留案，為降低保留額度，依原眷改計畫預估可產生賸餘數，歲入及歲出各予以核減482億餘元 行政院審查97年度眷改特別預算歲入、歲出保留案，檢討減列原眷戶補助購宅款分配總額超過房地總價者，計減列歲出143億餘元 因部分土地重測面積縮減及帳務誤植，報請審計機關同意註銷應收歲入2億餘元 依審計部審查眷改特別決算意見，檢討減列不需支用輔助原眷戶購宅歲入歲出款各200億元					
備 註							

資料來源：本研究整理

三、眷改業務執行情形

國軍老舊眷村改建計畫其業務主軸概分為「安置眷戶」與「土地處分」等二大核心工作，其中安置眷戶係秉持「建大村、遷小村」及「先建後拆、全面改建」原則處理眷戶居住

問題（審計部，2013）；土地處分係為籌獲推動眷改計畫主要財源，標的是眷改計畫總冊中之眷地及不適用營地，處分作為包含：公開標售、有償撥用、設定地上權及公辦都更等方式。眷改計畫自86年7月1日起至106年12月31日止執行情形概況如表二：

(一)安置眷戶部分

計畫興建住宅52處，安置眷戶30,778戶，有關52處興建住宅已全數完工驗收，目前安置眷戶24,895戶；計畫遷購國眷宅34處，安置眷戶17,574戶，已執行遷購34處，安置18,732戶；計畫購置市場成屋21,195戶，已執行17,720戶（包含領款自行安置6,538戶）；計畫處理違占建戶6,597戶，已執行6,965戶。依眷改條例第21條及眷改施行細則第19條規定，原眷戶可自由從其意願選擇安置方式（遷購住宅或領取輔助購宅款），致計畫數與執行數產生部分差異。

(二)土地處分部分

- 1.眷村土地：計畫所列面積為957公頃，預計得款2,194億餘元，目前已處分296公頃，得款1,781億餘元，待處分面積計有661公頃，預算額度尚有413億餘元（若處分得款已達特別預算額度上限，後續得款將無法歲入眷改計畫，將改以預算外歲入款解繳國庫）。
- 2.不適用營地：計畫所列面積為103公頃，預計得款741億餘元，目前已處分56公頃，得款657億餘元，待處分面積計有47公頃，預算額度尚有84億餘元（若處分得款已達特別預算額度上限，後續得款將無法歲入眷改計畫，將改以預算外歲入款解繳國庫）。

表二 國軍老舊眷村改建計畫執行情形表

眷 改 計 畫	計畫內容	項目	計畫數		執行數			
	安置眷戶	興 建 住 宅	52處	30,778戶	52處	24,895戶		
		遷購國眷宅	34處	17,574戶	34處	18,732戶		
		購置市場成屋	21,195戶			11,182戶		
		領款自行安置				6,538戶		
		處理違占建戶	6,597戶			6,965		
		合 計	69,547戶			68,312戶		
	土地處分	項 目	計畫數		執行數		待執行數	
			面積 (公頃)	歲入 (億元)	面積 (公頃)	得款 (億元)	面積 (公頃)	歲入 (億元)
		眷 村 土 地	957	2,194	296	1,781	661	413
		不適用營地	103	741	56	657	47	84
合 計		1,060	2,935	352	2,438	708	497	

註1：資料時間截至106年12月31日止

註2：資料來源—陳巧玲(2012)及本研究整理

參、眷改基金財務狀況及問題分析

一、眷改基金收支概況

依眷改條例及眷改條例施行細則制度設計，眷改計畫係由眷改基金與眷改特別預算分工執行。其中，眷改特別預算主要支應項目為「輔助原眷戶購宅款」及「土地處理作業費」等，而眷改基金主要支應項目則為「輔助原眷

戶購宅差額款」及「舊有眷舍處理費」等。表三為眷改基金近5年收支及跨年度累計總收支情形，由表中可知，眷改基金近5年各年度總收入均小於總支出，故各年度本期餘絀決算數均為短絀。另統計眷改基金自86至106年底止跨年度收支累計數：累計業務收入為1,375億餘元、累計業務成本與費用為2,007億餘元、累計業務外收入為90億餘元、累計業務外費用為330億餘元、累計短絀為872億餘元。綜論表內數額可知，眷改基金長年負擔之成本費用均遠大於收入，以致累計短絀不斷增加。

表三 眷改基金近5年收支餘絀及跨年度累計數簡表

單位：億元

科 目	102年度	103年度	104年度	105年度	106年度	86-106年度
業務收入	134.97	107.52	51.29	44.33	17.41	1,375.76
銷貨收入	134.19	106.69	50.52	43.70	16.87	1,365.95
業務成本與費用	212.61	155.81	83.07	79.45	106.62	2,007.89
銷貨成本	117.16	102.95	47.66	43.02	15.24	1,314.43
業務費用	94.91	52.27	34.80	34.54	90.93	686.08
業務外收入	5.84	1.30	3.08	4.48	4.06	90.64
業務外費用	20.02	14.41	9.86	9.62	8.28	330.62
財務費用	6.94	4.74	3.22	1.33	0.51	72.14
其他業務外費用	13.07	9.66	6.63	8.28	7.77	258.48
本期餘絀	-91.81	-61.40	-38.55	-40.25	-93.43	-872.11

註：

- 1.銷貨收入：特別預算輔助購宅款、原眷戶負擔房價20%收入及改建餘宅店鋪標售處分收入
- 2.銷貨成本：完成交屋(標售)之房地總成本
- 3.業務費用：主要係輔助原眷戶購宅差額款(房價80%大於特別預算土地公告現值69.3%部分)
- 4.財務費用：特別預算處分土地收入不足支應眷改計畫所需，由眷改基金向金融機構等融資所負擔之利息
- 5.其他業務外費用：主要係舊有眷舍處理費，包含地上物拆圍款、不同意改建戶拆補款、違占建戶拆補款、自增建超坪補助款、房租補助費及搬遷補助費
- 6.資料來源：行政院主計總處網站及本研究整理

二、眷改基金資產負債概況

眷改基金近5年資產負債概況如表四，由表中可知，102年度累計短絀已達638億餘元，超過眷改特別預算作價撥充眷改基金之606億餘元，基金淨值為負32億餘元，即眷改基金於此年度已將撥充之資金全數用罄，負債資產比率

高達102.1%。

依一般企業經營管理而言，當企業資本額（基金）全數用罄，且負債大於資產時，已屬破產狀態。故自102年度起，眷改基金所需營運資金即全由「長短期融資」及「不適用營地週轉金」中調度籌獲，且隨著累計短絀增加，基金負債值不斷上升，截至106年底已達負266億餘元。

表四 近5年資產負債簡表

單位：億元

項 目	102年度	103年度	104年度	105年度	106年度
資產	1,526.1	1,454.0	1,322.5	1,201.9	665.7
現金	4.7	2.7	2.9	1.6	6.7
長期墊款	1,204.7	1,159.6	1,089.0	998.9	513.7
負債	1,558.5	1,547.8	1,454.9	1,374.5	931.7
短期借款	545.0	430.0	347.0	206.0	74
長期借款	110.0	110.0	0	0	0
其他什項負債	877.3	984.3	1,090.1	1,158.2	846.3
淨值	-32.4	-93.8	-132.4	-172.6	-266.1
基金	606.0	606.0	606.0	606.0	606.0
累計餘絀	-638.4	-699.8	-738.4	-778.6	-872.1
負債／資產比率	102.1%	106.4%	110.0%	114.3%	140.0%

註：

- 1.長期墊款：特別預算土地尚未處分，眷改基金先行墊支原眷戶購屋補助款
- 2.短期借款：辦理眷改計畫所需，向「金融機構」短期融資
- 3.長期借款：辦理眷改計畫所需，向「金融機構」及「國軍生產及服務作業基金」長期融資
- 4.其他什項負債：依眷改條例第9條及第10條規定，「未結報補助購宅款」及「不適用營地週轉金」暫供眷改基金運用之週轉金
- 5.資料來源：行政院主計總處網站及本研究整理

三、眷改基金財務問題研析

眷改基金於86年設立後，依眷改計畫期程執行眷村改建及安置眷戶工作，時經20年至106年底止卻累積鉅額短絀，研析其成因如次：

(一)法定支出無對價收入，眷改基金難收支平衡

依眷改條例第14條、第20條、第22-1條及第23條所訂屬眷改基金法定支出項目中，金額較高又無對應收入者計有「眷改基金補助款」679億餘元、「工程物調款」

16.3億餘元、「融資利息」72億餘元、「舊有眷舍處理費」（包含地上物拆圍款、不同意改建戶拆補款、違占建戶拆補款、自增建超坪補助款、房租補助費及搬遷補助費）201億餘元，各項法定支出合計968億

餘元，占眷改基金總成本費用2,338億餘元比例高達41.4%（如表五）。且此類法定支出項目對眷改基金而言，均屬無法擷節的法定義務成本，致產生法定支出大於法定收入情形，亦為基金累積鉅額短絀的主因。

表五 眷改基金無對應收入之法定支出一覽表

項 目		金 額（ 億 元 ）		百分比
眷改基金總成本費用		2,338.50		100.0%
眷改基金補助款		679.21		29.0%
工程物調款		16.30		0.7%
融資利息		72.14		3.1%
舊有眷舍處理費	地上物拆圍款	0.53	201.23	8.6%
	不同意改建戶拆補款	1.46		
	違占建戶拆補款	91.88		
	自增建超坪補助款	67.04		
	房租補助費	33.45		
	搬遷補助費	6.87		
法定支出小計		968.88		41.4%

備註：資料來源為本研究整理，為106年12月31日止累計數

此外，為因應當年度「眷改特別預算—土地處理作業費」額度不足時，無法支應特別預算土地拆圍巡清經費及公辦都更作業費等案件，「國軍老舊眷村改建基金管理會」第3次及第11次會議決議，前揭費款可改由眷改基金支應，截至106年底止已累計支出8億4,450萬餘元，亦增加眷改基金額外財務負擔。此預算調整流用作法，同時顯現眷改基金與眷改特別預算之間的彈性支援關係。

1. 興建住宅成本未能全數回收

興建住宅安置眷戶為眷改計畫中之核心工作，所建造之住宅未配售眷戶

前，眷改基金會計處理係以「房屋建造成本及土地取得成本」合計總數，以「存貨」科目列帳。然眷改計畫既為政府安置軍眷的重大公共政策，遂於眷改條例第20條訂定「房地總價決算，不得納計工程之物價調整款，該款項全數由改建基金支出，原眷戶自行負擔部分，最高以房地總價百分之二十為限，其有不足部分，由改建基金補助」。進一步研析配售住宅售價，其目標利潤已預設為零，故當眷改特別預算輔助購宅款不足房地總價百分之八十，或該改建基地

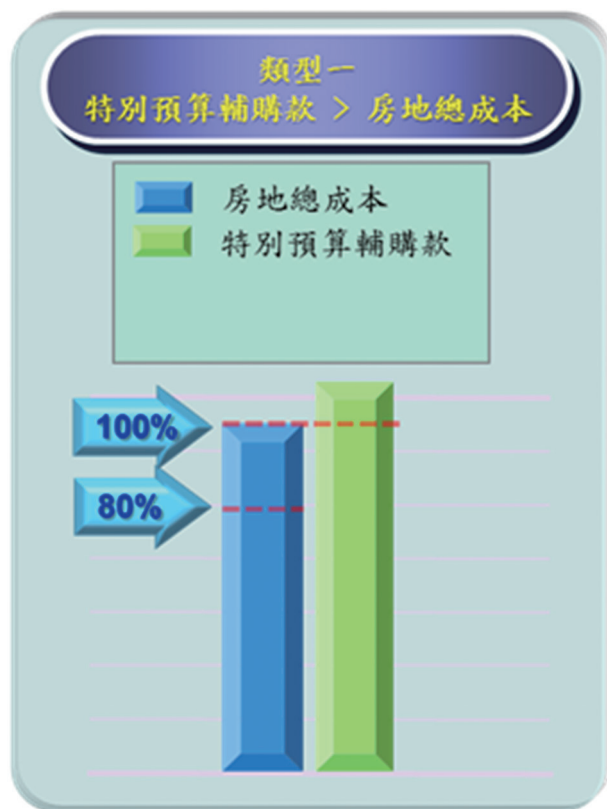
產生工程物價調整款時，眷改基金均須支出補助款。以眷改基金而言，配售原眷戶住宅將產生負毛利窘境，其建造成本將無法全數回收。王怡心（2015）在一般企業經營管理中，對於商品（存貨）售價若採行「成本導向定價法」，其簡易訂價公式為「總成本＋目標利潤＝售價」。由此可知眷改基金住宅配售價格訂定已與一般商業經營模式相左，且前述無對價收入之法定支出項目中，尤以眷改基金補助款金額占比為最高。

依特別預算輔助購宅款與房地總成本的比較，可以歸納出三類態樣，臚述

如下：

(1)特別預算輔助購宅款＞房地總成本（如圖二）：

當特別預算輔助購宅款大於房地總成本時，眷戶無須負擔任何費用，即可配得一戶住宅，眷改基金亦無須支出費用，此類型房地總成本係屬可全數回收者。而特別預算輔助購宅款大於房地總成本部分，仍保留於特別預算額度中，未來將用於調節其他基地輔助購宅款不足數或解繳國庫，即溢出房地總成本之輔助購宅款並非眷改基金收入項目。

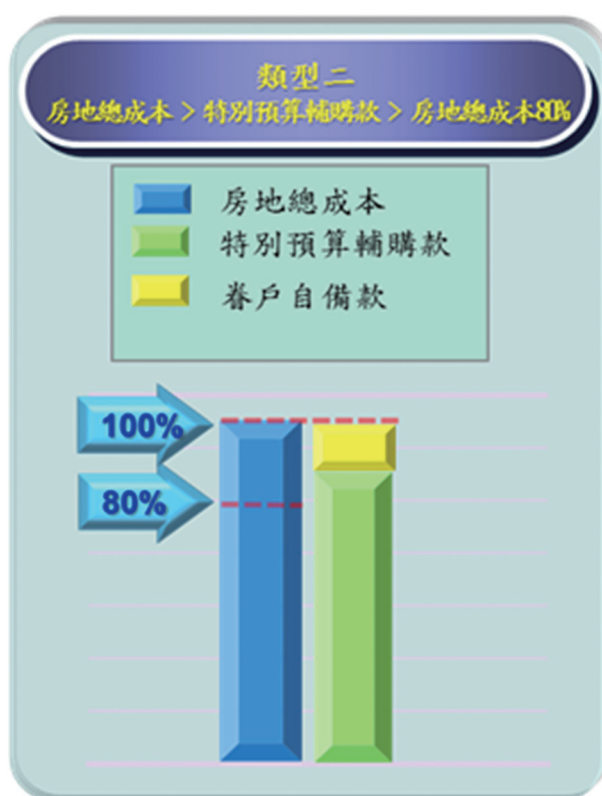


圖二 輔助購宅款與房地總成本比較類型一

(2)房地總成本＞特別預算輔助購宅款＞房地總成本80%（如圖三）：

當特別預算輔助購宅款介於房地總成本及房地總成本80%之間時，

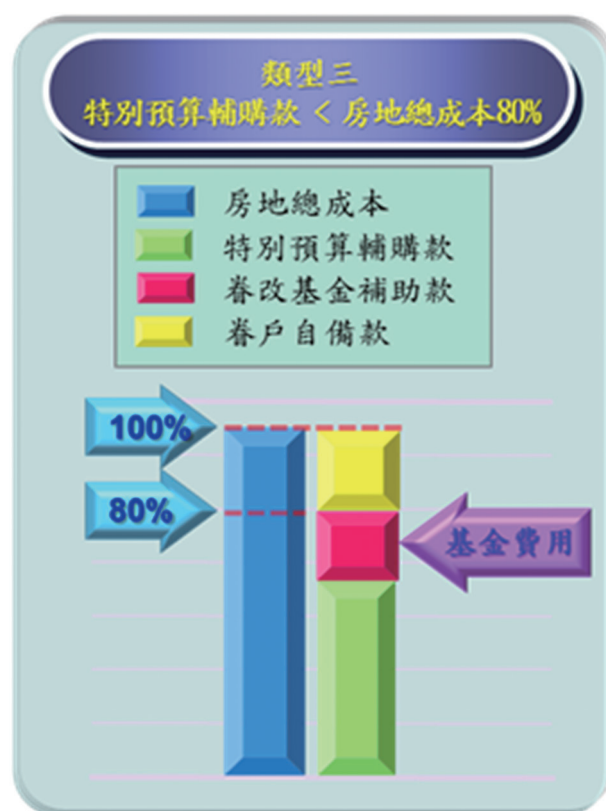
眷戶須負擔部分費用，可配得一戶住宅，眷改基金亦無須支出費用，此類型房地總成本係屬可全數回收者。



圖三 輔助購宅款與房地總成本比較類型二

(3) 特別預算輔助購宅款 < 房地總成本 80% (如圖四) :

當特別預算輔助購宅款小於房地總成本 80% 時，眷戶應負擔房地總成本 20% 費用，可配得一戶住宅，而眷改基金須補助特別預算輔助購宅款與房地總成本 80% 之間差額，故在此態樣下，配售原眷戶住宅之存貨將產生負毛利率的情形，住宅成本將無法悉數回收。



圖四 輔助購宅款與房地總成本比較類型三

綜前所述，興建住宅成本中，因條例規範「眷改基金補助款」及「工程物調款」均由眷改基金支出，以致配售原眷戶之住宅成本不僅無法全數收回，更造成負毛利率的情形。由表

六可知，在配售原眷戶住宅部分，房地總成本為1,154.4億元，實質淨收入為499.9億元，毛利為負654.5億元，毛利率為負56.7%。

表六 配售原眷戶住宅毛利分析表

單位：億元

項目	配售住宅收入					住宅成本	毛利	毛利率(%)
	眷戶自備款 (A)	特別預算 補助款 (B)	眷改基金 補助款 (C)	工程 物調款 (D)	淨收入 $E=A+B-C-D$	房地 總成本 (F)	$G=E-F$	$H=G/(F)$
金額	242.7	592.6	319.1	16.3	499.9	1,154.4	-654.5	-56.7%
備註	金額為86年至106年底止累計數							

2. 眷改特別預算籌款過慢，致眷改基金承受融資利息成本

眷改計畫主要財源係處分總冊內之眷地與不適用營地，惟改建計畫自86年啟動後，因住宅基地規劃與眷戶意見整合不易，眷地騰空時程較計畫緩慢，且98年起又配合國家土地限售政策（大面積及精華區國土禁售），致總冊土地標售得款歲出分配進度落後，進而影響改建計畫資金籌措。眷改基金亦因資金缺口，積欠內政部營建署去化國宅餘屋價款，93年至98年期間共支付9億1,940萬餘

元欠款利息。

鑑於資金調度不及，且眷改基金又須先行墊付原眷戶補助購宅款及興建住宅工程款，遂分於93年、96年、98年、100年及101年報請行政院核定同意，向民間金融機構與國防部所屬特種基金辦理資金融借以應急需。奉核總融資上限為747億元，實際融借資金為716億元，截至106年底待償還借款餘額為74億元，已償還642億元，還款達成率為89.66%，累計支付融資利息62億9,528萬餘元，各年度償債執行情形如表七。

表七 國軍老舊眷村改建基金融資償債情形表

資料時間：106年12月31日

單位：億元

年度	計畫數				實際數			實際還款比率	
	年度債務限額	年度償還數 (a)	累計年度償還數 (b)	目標比率% (b)/747	年終債務餘額	當年度償還數 (c)	累計年度償還數 (d)	當年還款比率% (c/a)	累計還款比率% (d)/716
101	747				716				
102	697	580	50	6.69%	655	61	61	122.00%	8.52%
103	437	260	310	41.50%	540	115	176	44.23%	24.58%

104	237	200	510	68.27%	347	193	369	96.50%	51.54%
105	147	90	600	80.32%	206	141	510	156.67%	71.23%
106	72	75	675	90.36%	74	132	642	176.00%	89.66%
107	22	50	725	97.05%					
108	0	22	747	100.00%					
合計		747	747	100.00%					

經統計眷改基金因眷改特別預算土地處分（如表八），亦為加鉅眷改基金短絀原因。過慢，為籌措資金已支付利息成本為72億餘元

表八 眷改基金利息累計支出統計表

類 別	去化國宅利息	融資利息	合 計
金額（億元）	9.19	62.95	72.14
備 註	截至106年12月31日止		

（二）不適用營地週轉金與輔助原眷戶購宅款非眷改基金收入項目

眷改條例第9條第2項訂定「前項歲出部分所列原眷戶之輔助購宅款在未支用前，得移作改建基金週轉之用」及第10條第1項訂定「改建基金得運用國有不適用營地處理得款，循特別預算程序供作眷村改建資金週轉之用，於適當時機繳還國庫」。是以眷改條例立法之初，已考量當面臨大量興建住宅安置眷戶時，工程款與輔助購宅款等現金流量需求極大，故將不適用營地亦列入眷改計畫土地清冊中，其處分得款可供眷改基金週轉，同時授權可運用未結報之輔助購宅款，藉以緩解現金調度壓力。然因該款僅屬暫借性質，眷改基金帳列「什項負債」，而非基金收入項目，故對於眷改基金而言，不適用營地週轉金與輔助原眷戶購宅款均無關損益計算，亦無法用來填補短絀。

（三）撥充眷改基金額度減列，難以折減基金填補短絀

86年核定之原始眷改計畫，預計由眷改特別預算撥充眷改基金2,306億餘元，期間經行政院分於93年與96年以土地作價過高與降低決算保留數為由，核減為606億餘元（如前表一）。若眷改基金累計短絀數額小於606億時，尚能以折減基金數額來填補短絀，惟迄106年底止，累計短絀已達872億餘元，且隨特別預算輔助購宅款結報進度，基金短絀持續擴大中，已然無法全數以折減基金方式辦理短絀填補，俟眷改基金最終短絀數額確認後，扣除撥充基金數額606億之差額，仍須另覓其他財務作為因應。

肆、精進財務狀況建議作為

依前節研析眷改基金財務問題，精進基金

財務狀況可由「控制短絀擴大」與「未來財務整理」等兩大面向策定財務作為，建議分述如下：

一、控制成本費用，避免短絀擴大

(一)有效處分餘屋店鋪，減輕基金財務負擔

眷改基金截至106年12月31日止，尚有餘屋869戶及店鋪381戶待處分，帳列成本合計76億8,143萬1,805元。此房舍處分或活化收入，為回收興建成本之重要財源，若改建完工房舍無法順利處分取得資金，除影響眷改基金資金調度及運用效能外，尚需負擔維護及管理費用，勢必造成基金額外財務負擔。故眷改基金應適時協調財政部國有財產署，掌握標售辦理進度，並針對多次流標標的，分析未能標脫原因，參酌標的週邊房市供需與成交行情，妥擬標售策略，提高標脫機率，俾利加速成本回收，減少基金財務負擔。另針對區位不佳或久未完成處分之標的，暫以短期租賃方式進行活化，除避免空間閒置外，尚可減少基金維護管理支出，及增加眷改基金資產效益。

(二)加速融資償債，減少利息費用

眷改基金因眷改特別預算土地處分過慢，為籌措資金截至106年底止已支付利息費用72億餘元，探究土地處分過慢成因主要係受行政院國土限售政策與市場經濟景氣循環影響所致。所以，提高特別預算土地處分速度實屬當務之急，國防部可將待處分土地依「可處分、高價值、易標脫」原則予以排序，並協調財政部國有財產署訂定合理底價後，優先排標待售，以利迅速籌獲資金，提前償還融資借款，減少利息費用，降低眷改基金財務負擔。

二、進入眷改計畫末期，退場決策權衡重點

眷改計畫刻正雖仍持續推展中，然考量眷村改建工程已全數完工，待安置眷戶也僅剩零星眷戶，俟完成眷改特別預算結報與融資償債等工作後，意即眷改基金已圓滿達成法定任務，終將邁入處理終端事務期程，其中有關財務會計事項亟須優先處理者為「填補基金累計短絀」與「歸墊不適用營地週轉金」兩項。因事涉法令競合、國家財政資源分配及部會聯參單位間權責，國防部預擬未來決策方案時，應以部內凝聚共識、部外尋求支持及眷改基金退場作業適法周延為目標，其衡酌焦點應包含下列面向：

(一)填補短絀之必要性

經研非營業特種基金相關管理準則規範，並無明訂基金必須完成短絀填補後始能裁撤。且眷改基金短絀不足之現金已由不適用營地週轉金先行墊支，俟融資償債完成後，未來除歸墊國庫週轉金外，對外已無相關負債待償，故辦理短絀填補似無其必要與實質意義。

應依「中央政府非營業特種基金設立及存續原則」第六款規定「已完成或未能達成設立目的、經檢討政府得去除任務」及「中央政府特種基金管理準則」第17條規定「各特種基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，應裁撤之」，以最終財務狀況陳報行政院核定，辦理眷改基金退場，所餘存權益全數歸屬中央政府。

(二)國庫歲收盈裕情形

眷改基金係因執行眷改業務法定支出較預期多且無對應收入，致無法達成損益

兩平，應符預算法第70條第1項第2款規定「原列計畫費用因增加業務量致增加經費時，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額調整」，故研議由國庫編列專案預算填補短絀亦屬決策選項之一。

概估眷改基金至111年止累計短絀數額約為1,060億元，查107年度中央政府總預算經立法院審定歲入1兆9,192億元、歲出1兆9,669億元，歲入歲出短差數為477億元，將以舉借債務方式彌平，連同以前年度債務還本需792億元，合計共需舉債融借金額為1,269億元。故以目前中央政府財政狀況，由國庫專案預算填補短絀，恐造成國庫沉重負擔，應先期與行政院主計總處及財政部研商，俾利提高其可行性。

(三)預算排擠與填補期程

俟眷改基金最終短絀數額確定後，可作為執行填補作業節點，亦為眷改基金預劃退場之目標年度。惟概估待填補短絀數額高達1,060億元，若由「國庫以透列公務預算方式撥補」，囿於國防預算總體財務資源有限，為免過度排擠戰備演訓經費，須以分年方式辦理撥補；若由「眷改特別預算土地變產填補」，土地公開標售得款情形，亦因國內經濟環境、土地區位、底價設定、投標意願及財政部國有財產署作業能量等因素，須歷時數年始能完成。是以此類填補策略將跨數會計年度，間接影響眷改基金退場時點，易有作業時效不彰之疑慮，否則應於最終短絀數額未確定前，提前啟動填補機制以因應。

(四)決策適法性與修法成本衡量

眷改條例第10條第1項規定「改建基金得運用國有不適用營地處理得款，循特別預算程序供作眷村改建資金週轉之用，於

適當時機繳還國庫」。說明不適用營地週轉金僅供眷改基金資金調度使用，嗣後仍應繳還國庫。若決策考量將不適用營地週轉金改為國庫挹注眷改基金收入項目，不僅可以沖銷什項負債，亦可填補短絀，惟將有未依法行政情事，為求適法周延，將啟動繁複修法程序，若僅為整理帳面短絀而耗用修法行政資源，是否合宜應再行審酌。

(五)研議眷改條例代償作法可行性與確保國軍營舍改建財務資源

舊眷改條例立法之初，已考慮大量興建住宅安置眷戶時，現金流量需求極大，故將「不適用營地」列入「眷改計畫」土地清冊中，其處分得款可供眷改基金週轉運用。再者，「國軍營舍及設施改建基金」（下稱營改基金）其主要財源為不適用營地處分得款，當不適用營地暫供眷改基金週轉且無足額現金可歸墊時，勢必對營改基金財源及政策任務造成若干影響。立法院遂於100年12月30日增訂眷改條例第10條第3項規定「第一項得款未能於適當時機繳還國庫時，得以國軍老舊眷村之等值國有土地，以收支併列之方式，循預算程序，供作國軍營舍改建之用」。

眷改基金得以「等值特別預算眷地歸墊國庫」係維護營改基金權益及確保財源之法源依據，惟眷改特別預算與眷改基金依預算法觀之，分屬兩不同會計個體。因此當眷改特別預算代償不適用營地週轉金時，實務上將產生眷改基金無法辦理相關帳務窒礙。

有關眷改基金帳務處理窒礙，或可於基金平衡表僅作附註揭露表達，或眷地歸墊時點推遲至眷改基金退場後，即可避免會計帳務處理。審視本案屬案情複雜之特

殊個案，應具擬可行作法陳報行政院裁示後，依其指導辦理為宜。

伍、結語

國軍老舊眷村改建業務係預算龐大、幅員之廣、涉員之多、橫跨多年且計畫複雜的國家重大施政之一，計畫完成安置原眷戶、改善居住品質及維護公共安全，更協助國家有效利用土地與健全都市發展。此一施政無疑提昇軍人與眷屬對國家的認同及支持，無形中成為安定社會的一股力量。

眷改基金所負擔之基金補助款、工程物調款、融資利息、眷村文化保存開辦費、舊有眷舍處理費等法定支出，均屬無法撙節的法定義務成本。若前項費用於眷改計畫初始即以眷改特別預算規劃支應，則眷改基金不致發生累計短絀情事。

然眷改計畫規劃之初，已考量利用特種基金預算運用具有彈性與資本留存循環等特性，始設計由「眷改特別預算」與「眷改基金」分工執行，當眷改特別預算額度不足時，部分款項即轉由「眷改基金」列支，故雖為兩個不同財務個體，實則互為表裡、相互支援。若以「眷改特別預算」或「眷改基金」單一面向，衡酌評鑑眷改業務施政績效，將淪偏頗且有失客觀，應回歸眷改條例設計精神，將之合併改以眷改計畫整體觀點審視，始可允當展現眷改

業務執行全貌。

參考文獻

1. 郭冠麟(2005),國軍眷村發展史:從竹籬笆到高樓大廈的故事,臺北市,國防部史政編譯室.
2. 國防部政治作戰局(2016),國軍眷村改建回顧與變遷：竹籬重生—樂活家園,國家圖書館出版品.
3. 審計部(2013),審計部專案審計報告—國軍老舊眷村改建計畫執行情形,臺中市,五南文化廣場.
4. 陳巧玲(2012),國軍老舊眷村改建業務財務問題之探討,主計月刊,第678期,頁28-33.
5. 行政院主計總處網站.<http://www.dgbas.gov.tw/>,資料下載時間：107年3月26日.
6. 王怡心(2015),成本與管理會計(修訂第四版),臺北市：三民書局.



黃世亨

➤現職：

國防部政治作戰局軍眷服務處中校財參官

➤學歷：

國防管理學院正期89年班
國防管理學院財務正規班95年班
輔仁大學應用統計研究所99年班

➤經歷：

組長、財參官、預算官