

國軍軍購案在途物資之現行管制 作為及精進作法

張瑞麟

壹、前言

我國國防預算區分人員維持、作業維持及軍事投資三大部分，其中軍事投資預算多用於武器裝備籌購，而作業維持預算則用於採購軍品零附件，以維持裝備妥善率。現階段國軍重要武器裝備籌購，係依據「五年兵力整建及施政計畫報告」，故國防自主與美國對我軍事售予都是武器獲得之重要管道，本部依籌獲期程、可獲財力及附加效益等面向，綜合評估最佳籌獲方式，並全力推動國機國造、國艦國造，發展國防產業茁壯成長。

尤其，在透過「對美軍事採購」管道獲得裝備之部分，由於軍購案之採購程序特殊且建案期程長，於裝備獲得前須依發價書或美軍分季帳單（645表）財務需求值先期匯付相關案款預算（即在途物資），導致國軍屢因在途物資過高、交運率過低遭外部審監機關檢討。

國防力量之培植需要長期挹注大量預算，面對整體國防資源有限且獲得不易之現況，如何妥善規劃管理及善用、分配資源，使財力資源有效運用並創造最大效益，為須嚴肅面對之課題。以國軍而言，對美軍購案款佔年度預算比例甚高，已支用結匯美方之案款（在途物

資），其補證雖與預算執行率無關，然如能強化對其管理作為，將有效加強國軍施政成效，也避免高額在途物資滯美，遭立法委員質疑及審計部檢討。查歷年來，以軍購在途物資為主軸之研究相當稀少，惟軍購預算比例實佔整體國防預算之大宗，因此，本文擬對影響在途物資金額之各項因素及現行管制作為實施分析、討論，最終透由國軍軍購案在途物資系統功能及契約管理之技巧及策略，達到國防資源有效運用、精進軍購管理及降低在途物資額度之目的。

貳、我國與美國軍事裝備採購關係

一、軍事採購意義

軍事售予（Foreign Military Sales）係美國安全援助計畫之一（以下稱軍售），依美國「國防安援管理手冊（Security Assistance Management Manual, SAMM）」中對軍售的定義，軍售是「政府對政府」的採購行為，由美政府與核准的買方政府或國際組織間，訂定合約或協議來執行之。軍事售予係美國政府基於與買受國之共同利益，透過軍用物資暨技術服務之供售，藉以鞏固及增強盟（友）

邦間之安全關係，並維繫區域武力平衡，而安全合作政策執行主要參與者包含國務院（State Department）、國防部（Defense Department）及國會（Congress）。

為符合聯合國防止武器擴散、達到追求世界和平之政策目標，美國政府對其武器裝備之輸出，設有嚴格之管制規定及法律，現階段美國對臺軍售除依相關之安全援助法案及1976年「武器輸出管制法（Arms Export Control Act, AECA）」外，尚依據「臺灣關係法（Taiwan Relations Act, TRA）」執行。

而本文所謂之「軍購」，係以我國採購方之角度觀點，依前述條約或協定向美國辦理所需軍事物資或勞務之採購，亦即我國政府（買方）與美國（賣方）簽署「發價書（Letter of Offer and Acceptance, LOA）」，在賣方不負擔任何成本的前提下，代替買方管理監辦產製交貨，供售美國防部庫儲軍品或經由其代為採購國防物資及勞務（含訓練）。

二、對美軍購作業流程

美軍售案包括美國防物資或勞務的供售，其來源可能為美國防部現有庫儲品，或由美國防部管理之新訂約採購，美國政府也依據「安全援助

管理手冊」發展出一套對外出售國防物資及勞務之作業程序（如圖一），當其他國家或組織有意向美國採購國防物資及勞務時，必須透過這套程序，開啓軍售案、付款、獲得，最後結案。

現行美國軍售作業區分先期之採購準備、發價書申請、發價書簽署，以及軍售案正式成立後之作業預劃、執行及結案等階段，我國對美軍購除依所訂規範先期完成國內之建案期程外，後續亦依循美方之作業流程辦理，根據美「武器輸出管制法」第三十六條第二項第一款之規定，凡軍售全案總值為五千萬美元以上、主要國防裝備軍售案達一千四百萬美元以上、或國防硬體設計及工程勞務總值超過二億美元以上，均應以書面知會國會，國會有權在收到正式知會後30天內，可以依兩院超過三分之二多數的聯合決議案否決該項交易，國軍主戰裝備之軍購價格因較高，通常於雙方簽署發價書之前，亦需增加知會國會的流程及作業時間。

美國政府與全球近120個國家或國際組織簽署之軍事售予發價書協議（LOA Agreements），年度總值超過新臺幣1兆元，美國政府對臺軍售政策已轉變為改採「逐案（case by case）」模式，而非目前「包裹式」之作法，以促進軍售。



圖一 美國軍售案之生效流程

付款墊付，年度內未完成結報案件辦理保留預算（轉列支出保留數），惟因案件一律檢附原始憑證結報送審，致使國防部預算保留數逐年攀升，占國防部保留案款之77%。

（三）「在途物資」管制階段

前揭之高額預算保留造成立法院、監察院對國防部施政質疑，為有效降低保留數，以及針對軍購案執行提出符合特性之管制作為，歷經與行政院及審計部多次協商，終獲同意核頒「國防部及所屬機關軍購案支出結報作業要點」及其規定，並自民國92年度起，軍購案支出以結匯付款數額併同發價書、美軍分季帳單645表結報，以支出實現數列支，同時以「在途物資」科目建帳列管，俟陸續交貨驗收合格後，辦理補證沖銷在途物資作業，並至全案沖銷完畢及辦理退匯款繳納歲入預算後結案。

肆、在途物資金額龐大成因

自民國92年起，軍購案以「在途物資」列帳，雖大幅降低保留數，惟在途物資金額仍居高不下，經統計近年平均滯美金額達新臺幣二千餘億元，分析其成因如后：

一、軍購案成立時即需支付首期款

軍購案發價書一經雙方簽署即需支付首期款，付款以預付款項為原則，此為軍購案生效之必要條件（首期款平均約為案款之2%至3%）；另軍購案為成套售予（含主件、技術服務、後勤支援、技令文件及人員訓練等），美軍依其技術及經驗提供完整之專案管理及系統整合服務，然雙方簽署之發價書價款及交貨期，均為概估值，品項、數量及執行條件，均

視美軍與國防合約商實際訂約與執行現況而定，或依採購國實需變更修正品項或服務內容。因此，軍購案前期投入之成本與實際交運值不成正比，相對其在途物資明顯為高。

二、付款後至在途物資補證沖銷至少需時半年

依軍購案發價書內容條款，美方預劃交貨前90天即需獲得預算（即依美方備料實際進度付款），金額以發價書所訂當期之付款金額。基此，國軍於付款後最少需90天，美方始可能交運，倘加計船運30日（含以上）及國軍相關之作業期程（依國軍外匯購案管制規定，以28天計算），從付款至交貨驗收，並完成在途物資補證沖銷作業，至少需時半年以上。

三、美軍庫儲預建存量之一號訂單

我國與美方簽署「合作後勤補給支援協定（CLSSA）」之軍購案，即為補充裝備武器系統所需之零附件，由美軍庫儲及補給管道直接供給，其中一號訂單成立之目的，係由美軍代替軍購國預建庫存量（即補給配賦存量），即於美軍補給系統中，預建17至22個月基準存量，並於建立5個月庫存量及12個月申請量額後，再依據預建存量及額度計算金額，以提供美方作為採購週轉金補充存量需求。美軍於完成庫存量建立後，軍購國經由二號訂單案中，將一號訂單所預先建立之存量申請回國使用，此時，一號訂單須再補足差異金額，所收取之費用即用於下次預建存量用，故一號訂單雖為軍購案，惟係屬循環使用之基金性質購案，案內無實際交運品項，而實際交運品項及列帳資料，由二號訂單執行。經分析各軍種軍購案一號訂單，仍應持續落實檢討計畫執行需求妥適列案，避免同類型零附件需求採購、裝備回

修、技協等舊案逐年累積致未辦理結案，增加合約管理負荷。

四、美軍交運進度未能配合付款期程

對美軍購除了前述預付款之特性，其交運及列帳期程亦有需時較久之情況，按美政府基於經濟批量之考量，於彙整各國委託採購之需求後，始辦理公開市場選商、招標等作業，如屬品項特殊則需另行洽商研改議價，作業期程相當冗長，且購案執行期間，美國防合約審計局對所有合約活動（含軍售）之審計有其一定程序，因其龐大之專業體系及嚴謹分工，致國軍軍購案實際執行採購與交貨、列帳期程均較長，亦即每季付款與購案實際交運進度發生落差，因此，美交運進度常未能與國軍付款期程配合。本部定期統計交運率未達已結匯總額百分之五十者，促請需求單位檢討，以強化管控作為。

五、結案之帳務清整時間長達2年以上

國軍軍購案完成交貨驗收無誤後，依美方所規範之作業期程，其正常之結案程序至少需4年，囿此，因應我方要求，美方自民國86年10月26日起，將國軍軍購案納入快速結案程序（Accelerated Case Closure procedures, ACCP），亦即軍品全數交運後2年，如無發生索賠、法律糾紛等情事，美方自案款內扣留待清償責任款後，即可先期辦理結案，至美方確認購案無虞後，再行辦理待清償責任款退匯（無涉本國結案作業）。惟縱使納入快速結案程序，軍購案欲完成快速結案之帳務清整亦至少需耗時2年，期間應退匯款仍列帳於在途物資。

六、國軍軍購單位未於當季完成在途物資沖銷

美方交運後，於當季分季帳單（645表）列計交運值，國軍各軍購案單位應依「政府採購法」、「國軍採購作業規定」等相關法令規範，辦理國內分段（分批）驗收，並於驗收後辦理在途物資補證沖銷作業。如各軍購執行單位辦理驗收作業時，倘未能按時程完成案款補證沖銷，亦將影響在途物資滯美金額，是以，各單位應積極辦理當季在途物資補證沖銷，將能大幅降低在途物資總額。

伍、現行管制作為

現行國軍各軍購單位自結匯付款起，帳務中心即依「國防部及所屬機關軍購案支出結報作業規定」，按每一筆結匯金額逐筆賦予統一記帳案號，藉以列管各該筆款項及在途物資，並辦理相關帳務處理作業，至俟美方將軍品交運國內、相關之軍購執行單位驗收合格後，檢附相關結報表單等辦理在途物資之補證沖銷作業，故各軍購案單位、國軍台北財務處及帳務中心均各司其職。

為有效管制在途物資，並及時提供各軍購案單位執行作業之參考，帳務中心現行管制作為摘述如后：

一、結匯筆數、金額之管制

依中央政府普通公務單位會計制度之一致規定及部頒「國防部及所屬機關軍購案支出結報作業規定」等規範，針對國軍各單位軍購案結匯款項，帳務中心應逐筆管制其預算原屬年度與結匯匯率，故每一筆結匯付款列支預算數時，即賦予「統一記帳案號」，爾後並以此記帳案號列管其在途物資（結匯、交運、沖銷及結案），以確保過程嚴謹無誤。

二、建立備查帳資料

國軍各單位軍購案結匯、補證沖銷金額，均登載於軍購案在途物資總備查帳及明細備查帳（每年平均1,700筆），每月均依規定列報國軍各單位軍購案在途物資備查帳餘額統計表，並函送國防採購室及主計局等單位，以利管制各購案單位其計畫執行及預算支用之情形；另提供審計部每月國軍軍購案在途物資異動清單作為查核參考。再者，為利國軍軍購案之分季帳單、結匯、驗收等資料保存完整，自105年度起，帳務中心於各案結匯、補證沖銷時，即全案掃描並上傳「國軍軍購案在途物資系統」，對國軍各軍購案件之相關資料存管頗具成效。

三、管制、催結及核對各購案餘額

每月提供軍購案在途物資異動清單，函送各軍購單位核對，確保在途物資帳籍資料正確性；另每季以軍購案在途物資系統，比對美方連續4季無交運進度及逾一季美方已交運未辦理沖銷在途物資之統計，以函文稽催各軍購單位提供購案辦況，期使以財務面向（帳籍數）對各單位管制其所採購之軍品、裝備、系統等，依發價書所列期程如數交運驗收。

四、作業時程管制檢討

每半年統計國軍各單位軍購案案結報作業時程，管控各軍購單位於收到美方分季帳單、交運清單、原始憑證或銀行開立信用狀之日起，完成軍品測試、驗收後，於28日內將相關資料函送帳務中心審核、登管，並依「國軍外匯購案預算支用暨結報補證作業管制規定」將各購案單位結報補證統計情形呈主計局考核。

五、結案退匯餘款催結

管制收到駐美軍事代表團函送結案或修正發價值退匯款案後，即函請各軍購單位依「國軍外匯購案預算支用暨結報補證作業管制規定」於款項解繳國庫後6日內，函文帳務中心辦理在途物資沖銷，以落實軍購案在途物資管控制作業，避免造成作業延誤情事。

陸、精進作法

綜上，國軍對美軍事採購為一賣方市場，可協調空間不大，惟軍購案款佔國防預算比例甚鉅，如能積極有效管理，對整體預算執行仍有極大成效；另軍購案之結報管制方式雖不斷演進，然常因執行過程手續繁雜及國軍單位內部因素之影響（如組織調整、人員異動頻繁等），致在途物資仍有無法及時清結情形。

帳務中心為軍購案帳務執行之最末端，負有在途物資補證沖銷與結案管制之責，在管制軍購案在途物資時，除依「國防部及所屬機關軍購案支出結報作業規定」、「國軍外匯購案預算支用暨結報補證作業管制規定」等相關規定善盡管理作為外，亦主動提供「國軍軍購案在途物資系統」帳務資訊，以協助軍購單位管制購案執行進度，本系統目前可產出即時性報表並提供各相關購案單位參考計有11項。

除前揭帳務中心之「國軍軍購案在途物資系統」可依需求產製報表，提供各購案管理單位當作風險管控參據，以降低風險外，仍建議可由下列契約管理行為之技巧積極處置。

一、人員管理面向

以軍購案而言，軍事採購之專業能力培養不易，但受限於升遷、受訓等因素，常有承辦

人員更迭頻繁或是專業不足之情形，因此，加強承辦人員之培訓及留用，為非常重要之環節，說明如后：

- (一)配合國防採購室每年度辦理「軍購暨外購業務專精訓練初級班」及「軍購暨外購業務專精訓練高級班」教育訓練，送訓經考核之士官及聘僱人員，結合士官及聘僱人員能長留久用之特性，使承辦人員銜接無斷層，且經驗得以傳承。
- (二)各軍種應視單位特性及任務執行，訂定軍購案結匯及補證結報作業之標準作業程序（SOP）及經驗手冊，避免因單位人員異動而影響購案執行。
- (三)建立軍購專業人員資料庫，落實為用而訓且訓用合一，使承辦人員都能具備軍購案應有之專業素養及法令知識。

二、成本管理面向

- (一)國軍個別式軍購案多屬預算金額較大之主戰及美方現役裝備，「前期投入成本」為影響在途物資重要之因素，因此，如能積極協調美方降低首期款或初期預付國防合約商預算，將能有效降低在途物資滯美金額，達到國防預算有效運用，發揮其最大施政效能。
- (二)開放式軍購案多為各裝備零附件採購，案款相對較低且性質以接替、持續性之購案為主，可朝向與美方談判免首期款方式成案，亦為調降國軍在途物資額度之方法。
- (三)國軍匯付美方軍購案款中，含美方提列可能因合約取消或終止所衍生之「合約終止準備金」部分，應可考量以符合美安局標準之銀行「擔保信用狀」方式來取代，除可解決在途物資滯美時間過長之問題，原軍購帳戶提存之準備金，亦可轉用於後

續軍購案支出，將大幅增加國軍可用預算額度，有效發揮其使用效益。

柒、結語

國防自主與美國對我軍事售予都是武器獲得之重要管道，近年為落實展現國防自主政策之決心，調增國內產製項目佔軍事投資預算編列之比例，然對於部分先進防衛性武器及高科技、限制性之軍品，仍有賴對美採購以肆應國軍作戰需求，俾快速提升防衛戰力，對於此部分之管理機制強化，以發揮國防預算極大化、資源充分運用之整體效益，實是不可或缺。

透過「對美軍事採購」管道獲得之裝備武器，有鑑於軍購案作業執行期程冗長，自發價書申請、簽署至結案退匯期間所應管制之作業繁瑣複雜，若能善用軍購案之財務管理，為有限之國防資源爭取配置空間，對於國防施政推動將有莫大助益。據此，帳務中心以「國軍軍購案在途物資系統」產製之個案在途物資餘額、執行進度、連續4季以上無交運進度、交運率過低異常提示等資訊，適時提供各軍購單位核帳、清查及管制，有效率建立軍購案之管控機制，並提升其管理效能；另配合國防採購室不定期軍購業務督（輔）訪時機，協助加強各單位業管軍購承辦人員對軍購案結匯、補證及結案等作業程序、帳務處理流程及相關法令規章之瞭解並適時說明，亦實質提升作業精度及效率，達成國軍預算執行目標，使帳務中心在整體國防組織中的價值與功能得以發揮。

參考文獻

期刊論文(Journals)

1. 陳一偉(2006/4).析論我國軍購政策(1979-

2005).復興崗學報,88,207-232.

2.劉世興、楊志龍、唐克光(2007/6).美軍售發價書標準條款之研析.空軍學術雙月刊,598,44-70.

3.趙業遠(2015/4).軍購案在途物資管控作為-以空軍為例.主計季刊,348,35-50.

圖書(Books)

4.The Defense Security Cooperation Agency (DSCA).(2001). Security Assistance Management Manual(DOD 5105.38-M),p 701-1.

博碩士論文(Thesis or Dissertation)

5.孫振威(2014). 從國家利益角度解析美中互動下美對臺軍售(1993-2013). 未出版之碩士論文,淡江大學國際事務與戰略研究所,台北市.

研究報告(Technical Reports)

6.陳麒(2012). 建立軍售案外匯作業管制機制整

合購案執行之財務資訊.未出版之研究報告,國防部主計局帳務中心,台北市.

7.林宜嬋(2016). 影響陸軍對美軍購在途物資之成因探討.未出版之研究報告,國防大學陸軍學院管理組,桃園縣.



張瑞麟

現職：

國防部主計局帳務中心上校主任

學歷：

國防管理學院正期80年班

國防管理學院資源管理研究所87年班

國防管理學院戰略班96年班

經歷：

副主任、副處長、處長