

特種基金營運資金 管理發展歷程與展望

蘇國豪

壹、前言

在一般企業經營理念中，營運資金管理一直以來都是影響公司經營成敗的生命線，更是指在日常營運循環中所需週轉之資金。周行一（2001）認為有效的營運資金管理，將增加企業的毛利與競爭力。而資金該如何有效運用，對管理者來說就是一大考驗。在淨營運資金和公司績效方面，公司若流動性不足可能導致公司經營不善而宣告破產，反之若公司的流動性太高，亦可能會對公司的獲利能力造成影響，因此在流動性和獲利之間取得平衡，促使公司的價值最大化，才是良好的營運資金管理。若選擇持有較多的營運資金，會導致公司的固定資產投資受影響，因此尋找最佳的營運資金配置，對企業來說是一個重要且艱鉅的任務（Bhattacharya, 2001; Deloof, 2003; 呂佳玲，2008）。

特種基金因具有專款專用特性，且每一基金均為獨立財務個體，如何妥適規劃及運用個別特種基金的財務資源，使其發揮最大效益，以協助政府政務推動，乃為基金預算管理的重點（主計月刊社論，2017）；企業為達永續經營的目的，就必須不斷的成長並更新過時或耗損設備，以擴充產能，提升產品品質，改善工

作環境，以面對愈來愈激烈的競爭，如何有效分配有限資源達到最大效益，經營策略與投資活動是密不可分的（林禎禧，2017），近年來行政院考量國家財政困難，多要求基金賸餘應予繳庫，而國防部特種基金又面臨經營環境變遷及外部商源競爭下，如何有效落實營運資金管控作為，妥使基金在營運發展、整體財務效益運作及執行任務時資金不虞匱乏，並能有效擴充資本、提升營運能量及合理財務投資配置，其重要性實不言可喻。

貳、國防部特種基金統籌營運資金發展歷程沿革

一、國防部特種基金簡介

目前主管特種基金有「國軍生產及服務作業基金」（以下簡稱生服基金）、「國軍老舊眷村改建基金」（以下簡稱眷改基金）等2個作業基金，以及「國軍營舍及設施改建基金」（以下簡稱營改基金）1個資本計畫基金。

（一）生服基金

生服基金原下設8個事業體，各事業原本都是各自獨立的作業基金，自86年起，陸續奉行政院核定整併成單一生服基金，

迄今已逾20年，期間因應經營環境變遷，「軍民通用科技發展事業（即中科院）」、「軍事監所事業」相繼裁撤移編，目前下轄生產、醫療、服務、福利及文教、軍儲及副

供等6個事業體（如圖一），主要任務「武器軍品研發生產」及「提供官兵福利服務」等2項核心功能，以滿足建軍備戰需求及創新福利服務為目標。



圖一 國軍生產及服務作業基金各事業觀念架構圖

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

(二) 眷改基金

眷改基金依據民國85年公布之「國軍老舊眷村改建條例」設立，設置目的在於運用老舊眷村土地及不適用營地處分得款，辦理新制老舊眷村改建及眷戶優惠貸款等相關事項（如圖二），除照顧原眷

戶、違占（建）戶外，於100年底修訂眷改條例部分條文，將現役志願役官兵納入價售對象及新增眷村文化保存業務，並配合土地活化政策，釋出眷村土地，提高土地使用經濟效益，同時達成照顧官兵及去化基金餘屋之目標。



圖二 國軍老舊眷村改建基金觀念架構圖

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

(三)營改基金

為改善官兵生活品質，於87年經行政院核准成立「國軍老舊營舍改建基金」，目前為中央政府非營業特種基金唯一之資本計畫基金，以「變產置產」方式，並透過國有財產署處分得款全數支應國軍營舍及設施工程財源，落實政府照顧國軍官兵

政策（如圖三），自101年度起，為有效運用土地活化資源及擴大基金用途，將一般軍事工程及設施預算納入該基金（不包含主要武器、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），並更名為「國軍營舍及設施改建基金」，以推展國軍營舍及設施改建工作。



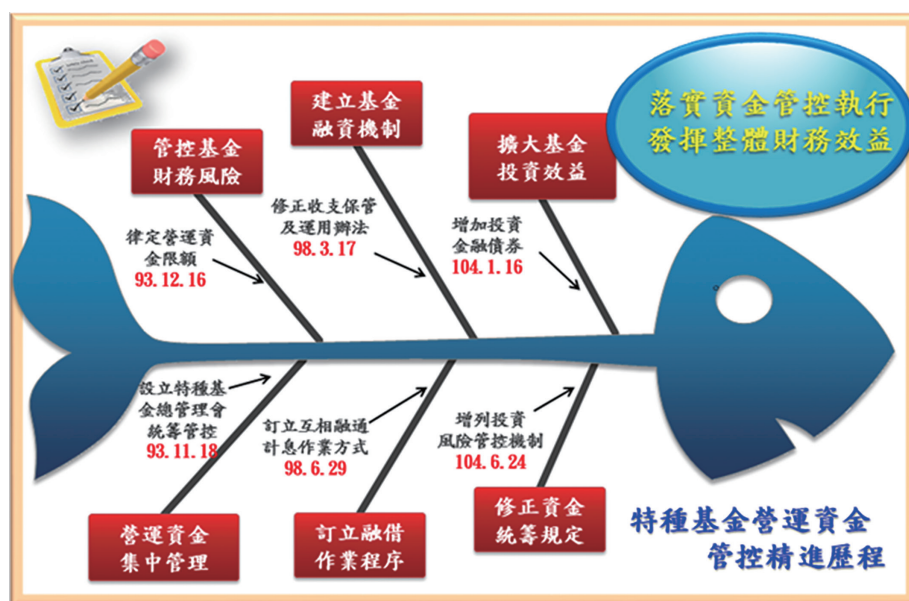
圖三 國軍營舍及設施改建基金觀念架構圖

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

二、營運資金相關法規修法歷程

國防部特種基金設立之初，營運資金尚未統籌管理，各基金（事業）均獨立財務籌措及運用，因此部分基金（事業）因營運有成，資金逐漸累增至相當水準資金充裕，另有部分基金（事業）因肩負政策任務，財務狀況窘迫，須舉債支應，鑒於各基金雖屬同一部會列管，

卻無法發揮資源統合功能，自93年伊始，藉由透過各項法令規章增（修）訂，逐步建構營運資金統籌管理機制，律定資金限額、訂立資金融通作業程序及擴大基金投資範疇等作為，以有效降低財務風險，發揮資金即時調度功能及擴大財務收益，充分整合國防財務資源運用效益，各階段精進歷程分析說明如后（如圖四）：



圖四 特種基金統籌營運資金管控精進歷程圖

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

(一)集中營運資金管理，發揮整體財務效率

93年11月18日訂頒「國防部特種基金管理作業規定」，並設置「國防部特種基金總管理委員會」（以下簡稱總管理會），國防部特種基金之財務收支、資金運用統由「國防部特種基金總管理會」採集中管理原則，統一調配，期透過企業化管理，發揮整體財力效益，落實營運資金管理控制與執行，建立制度化帳務管理，以培養成本意識及建立責任中心觀念，增進特種基金作業綜效，進而提升國防資源配置效益。

(二)控管營運資金限額，降低基金財務風險

資金統籌管理之目的首重「安全性」，於93年12月分別訂定「國防部特種基金營運資金統籌管理作業規定」及「國防部特種基金營運資金往來會計分錄暨轉撥（帳）通知單釋例」，在統籌存管與分配之架構下，訂立特種基金資金管控流程，強調收支分立，以利掌握資金流量，由總管理會依各單位營運實需，核實精算營運資金限額，並配合營運實況滾動修調，律定各基金（事業）應於年度開始1個月內調查所屬各單位年度營運資金需求，

辦理營運資金限額調整建議作業，經總管理會審酌實際執行情形核定後實施；另資金需求申撥與收入報繳部分，收入款項超過營運資金限額（不含押標金、押圖金）部分應解繳總管理會統籌管理，資金需求應逐級透由管理機構向總管理會申請，經審查後覈實轉撥至需求單位，綜上，有效控管各單位營運資金額度，除可加強資金調度、確保資金流動性及財務资源配置效益，並降低財務失事風險。

(三)建立融通備援機制，發揮即時調度功能

為使主管各特種基金之資金發揮統籌運用及減輕資金調度困難，提升即時備援

調度功能，本部於98年間增訂國防部主管「國軍生產及服務作業基金收支保管及運用辦法」第9之1條、「國軍老舊眷村改建基金收支保管及運用辦法」第10之2條及「國軍營舍及設施改建基金收支保管及運用辦法」第11之1條，明定三基金之資金得以計息方式互相融通，以總管理會為統籌調度機制平台，為明確律定各基金（事業）進行資金借貸之利率設定、借貸期間及作業程序及還本付息方式之相關規範可供遵循，於98年6月29日令頒「國防部特種基金資金融通計息方式及作業程序規定」（如表一）。

表一 國防部特種基金資金融通計息規範彙整表

法規名稱	相關條文	借貸期間	借貸利率	適用基金
國防部特種基金資金融通計息方式及作業程序規定	依第3條規定，各基金（事業）間資金融通之計息方式，以低於向金融機構借款利率、高於存放金融機構之定期存款利率為原則，由借貸雙方議定。	1.依第3條第2項規定，借款期間以2年為限。 2.依第7條第2項規定，申借機關如需展延償還，需事先徵得貸出機關同意後得展延之，其展延，以2次為原則，每次2年；但有特殊情形者，經總管理會核准，不在此限。	依第4條之規定，申請融借資金之基金（事業）管理機構（以下簡稱申借機關）於申借時應擬訂借款計畫，述明借款金額、期間、撥款、還款方式及償還計畫經總管理會審查，並召集各基金（事業）確認可供融資額度後，由申借機關填具基金借款申請書，向資金貸出之基金（事業）管理機構（以下簡稱貸出機關）申借之；貸出機關審核並考量所管基金（事業）之資金運用狀況後，應通知申借機關同意情形，並呈報總管理會。	生服基金 （含各事業） 營改基金 眷改基金

各基金（事業）間資金融通之計息方式，以低於向金融機構借款利率、高於存放金融機構之定期存款利率為原則，由借貸雙方議定，

例如國防部98年「生服基金」資金貸予「眷改基金」新臺幣（以下幣制同）130億元¹（利率0.935%），以融資當時市場利率水準，低於眷

¹ 國防部於98年核定眷改基金向生服基金融通借款130億元，借款期間2年，生服基金爰分配由醫療事業、生產事業、福利及文教事業與軍人儲蓄事業各出資5億元、20億元、35億元及70億元，該筆融通借款於100年度及102年度期滿均辦理續約再借2年。

改基金其他欠款利率（2.112%），高於銀行1年期大額利率（0.553%），有效降低眷改金融資產成本1億5,301萬元，增加生服基金利息收入

4,966萬元（如表二），有效發揮基金間財務調度功能，達成雙贏局面。

表二 「眷改基金」向「生服基金」借款成本分析表

單位：新臺幣萬元

項目及利率	金額	備考
貸出130億元(1)		
貸出生服基金利率0.935%(2)	12,155	(1)×(2)
積欠營建署國宅房價暫不付本金先付息利率2.112%(3)	27,456	(1)×(3)
銀行一年期大額存儲利率0.553%(4)	7,189	(1)×(4)
節省融資成本(1)×(3)－(1)×(2)	15,301	眷改基金
增加利息收入(1)×(2)－(1)×(4)	4,966	生服基金

資料來源：劉城嘉（2013）國防部特種基金營運資金統籌管理之研究

四擴大基金投資配置，提升整體財務收益

鑒於國內金融環境資金寬鬆及本國利率政策影響，市場利率甚低，與銀行議定存儲利率空間日益縮小且困難，將基金資金悉數以定期或活期存款方式存管，相對財務收益較低，為提升本基金財務運用效益，在開創穩健財源之經營原則下，經衡酌國內整體投資環境，擇定具安全性、效

益性及穩定性之財務投資工具分析（如表三），本部於104年1月16日奉行政院核定修正「國軍生產及服務作業基金收支保管及運用辦法」，除就原有定期存款、政府公債、國庫券等基金可投資收益項目外，增列風險低、收益較高且穩定之「金融債券」投資項目。

表三 特種基金營運資金投資工具分析表

項目	持有期間	收益率	流通性	說明
銀行活定期存款	短	低	較好	具有低風險穩定報酬之特性，惟與銀行議定存儲利率日益困難，影響實質收益，故其配置規劃以具流動性需求資金為優先。
政府公債	長	次低	好	係政府為籌集一般施政或建設所需資金而發行之債券，發行期限2至30年，由於發行人係政府，亦具有低風險穩定報酬之特性，惟利率較低，票面利率通常不及銀行1年期牌告定存利率。
國庫券及其他短期票券	短	最低	較好	國庫券為政府調節國庫收支及穩定金融發行未滿1年之短期債券，由財政部發行，具有低風險穩定報酬之特性，因發行天期較短，利率較政府公債更低；其他短期票券為期限在1年以內之票券，如可轉讓之銀行定存單、本票或匯票等，具流動性高特性，因發行天期較短，利率較政府公債為低。
金融債券	長	高	好	係銀行依照銀行法有關規定，為供給中期或長期信用，報經主管機關核准發行之債券，具穩定報酬、高流動性及殖利率之特性。

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

為有效掌控財務安全、降低投資風險及強化管控機制，經參酌各金融債券發行公司之信用評等均數、勞動部國民年金保險基金管理及運用作業要點、勞動基金運用作業要點及勞動基金從事衍生性金融商品交易要點等相關規範，於104年6月24日修訂「國防部特種基金營運資金統籌管理

作業規定」，增訂投資金融債券或其他短期票券之規範，以不增加政府財政負擔、控制財務安全風險之穩健原則，將投資金融債券或其他短期票券之範圍，應以國內發行爲限並經金融主管機關核准具一定等級以上之信用評等（如表四）。

表四 國防部特種基金營運資金投資規定彙整表

基金名稱	相關辦法		資金投資相關規定		
	辦法名稱	相關條文	法規名稱	投資標的	其他投資規定
生服基金	國軍生產及服務作業基金收支保管及運用辦法	依第9之1條規定，國軍生產及服務作業基金爲應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	國防部特種基金營運資金統籌管理作業規定	政府公債、國庫券、金融債券或其他短期票券	<u>金融債券：</u> 該債務證券或保證金融機構或發行者之信用評等等級，應符合下列情形之一；但爲公營事業機構發行或保證機構爲公營銀行者，得不受信用評等之限制。 1.經Standard & Poor's Corp.評定，長期債務信用評等達BBB-等級以上。 2.經Moody's Investors Service評定，長期債務信用評等達Baa3等級以上。 3.經Fitch Ratings Ltd.評定，長期債務信用評等達BBB-等級以上。 4.經中華信用評等股份有限公司評定，長期債務信用評等達twBBB-等級以上。 5.經英商惠譽國際信用評等股份有限公司臺灣分公司評定，長期債務信用評等達BBB-（twn）等級以上。
眷改基金	國軍老舊眷村改建基金收支保管及運用辦法	第10之1條規定，國軍老舊眷村改建基金爲應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。	國防部特種基金營運資金統籌管理作業規定	政府公債、國庫券或其他短期票	<u>其他短期票券：</u> 1.可投資種類如下： (1)中央銀行儲蓄券。 (2)銀行之承兌匯票。 (3)金融機構保證或免保證商業本票。 (4)金融機構所發行之可轉讓定期存單。 2.投資國內短期票券之保證、承兌金融機構或發行者之信用評等等級，應符合下列情形之一。 (1)經Standard & Poor's Corp.評定，短期債務信用評等達A-3等級以上。 (2)經Moody's Investors Service評定，短期債務信用評等達P-3等級以上。 (3)經Fitch Ratings Ltd.評定，短期債務信用評等達F3等級以上。 (4)經中華信用評等股份有限公司評定，短期債務信用評等達twA-3等級以上。 (5)經英商惠譽國際信用評等股份有限公司臺灣分公司評定，短期債務信用評等達F3（twn）等級以上。
營改基金	國軍營舍及設施改建基金收支保管及運用辦法	依第11之1條規定，國軍營舍及設施改建基金爲應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。			

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

(五)有關涉及統籌營運資金管理範疇之國防部
主管法規，其相關法規名稱、立法說明及

歷次修訂時間、重點，彙整詳如表五。

表五 營運資金相關法規修法歷程彙整表

項次	法規名稱	立法說明	修正時間	歷次涉及營運資金管理 法規修訂重點
1	國防部特種基金管理作業規定	為統合國防部所屬眷改基金、營改基金、生服基金等特種基金之管理，設置「國防部特種基金總管理會」統籌營運資金管理，期透過企業化的管理作為，落實資源控制與執行，以有效發揮整體財力效益，提升國防資源配置績效。	93年11月18日 97年3月4日 105年12月28日 共2次修正	1.93年11月18日：設置「國防部特種基金總管理會」，律定國防部特種基金之財務收支、資金運用統由該會採集中管理原則，統一調配。 2.97年3月4日：明確律定特種基金「集中管理、事權統一、專業分工」之主管機關、管理機構、營運中心及作業單位之組織架構。 3.105年12月28日：配合各基金之收支保管及運用辦法已明定基金之來源、用途及投資範圍，為避免因辦法修正連動本規定修正頻繁，爰刪除相關條文。
2	國防部特種基金營運資金統籌管理作業規定	國防部所列管基金之營運資金應納入統一控管，建立制度化帳務管理，提升國防財務資源配置效益，並律定各基金（事業）資金限額，依相關規範程序辦理收入報繳及需求申撥，落實營運資金管理控制與執行。	93年12月6日 98年7月7日 104年6月24日 共2次修正	1.93年12月6日：律定國防部特種基金由總管理會（主計局）統籌營運資金之管理與分配，並規範各基金（事業）營運資金限額。 2.94年5月12日：補充各基金（事業）單位資金控管作業方式，包含營運資金限額上繳、申撥及利息核授等作業程序，另訂立國防部特種基金營運資金統籌管理作業補充規定。 3.98年7月7日：配合各基金收支保管及運用辦法修訂，增訂基金相互間資金融借條文。 4.104年6月24日：配合「國軍生產及服務作業基金收支保管及運用辦法」修正，增訂可投資項目增列「金融債券」乙類，並明定金融債券或其他短期票券之發行公司，應經金融主管機關核准經營信用評等事業之機構評定為一定等級以上並以國內發行為限。
3	國防部特種基金資金融通計息方式及作業程序規定	為使主管各特種基金之資金，發揮統籌運用及靈活調度之功能，依據國軍生產及服務作業基金收支保管及運用辦法第9之1條、國軍老舊眷村改建基金收支保管及運用辦法第10之2條、及國軍老舊營舍改建基金收支保管及運用辦法第11之1條訂定。	98年6月29日 98年11月23日 100年10月14日 105年6月29日 共3次修正	1.98年6月29日：本部主管各特種基金（事業）間對於其所需資金，得以計息方式互相融通，並律定有關額度、期限、利率及償還計畫等融借作業程序。 2.100年10月14日：增訂申借機關如需展延償還，需事先徵得貸出機關同意後辦理，並副知總管理會得展延之，其展延以2次為原則，每次2年；但有特殊情形者，經總管理會核准，不在此限。 3.105年6月29日：修訂各特種基金（事業）間資金融通計息方式可配合市場利率，機動檢討調整之作業方式。

項次	法規名稱	立法說明	修正時間	歷次涉及營運資金管理法規修訂重點
4	國軍生產及服務作業基金收支保管及運用辦法	為辦理軍品研發及生產，提升醫學教育及研究，提供國軍與民眾醫療及官兵服務，推展國軍福利及文教，提倡軍人儲蓄，落實國軍副食供應等作業，特設置國軍生產及服務作業基金，並依預算法第21條規定，訂定本辦法。	88年1月20日 89年5月18日 91年2月27日 95年10月31日 96年12月20日 98年3月17日 102年9月30日 104年1月16日 共7次修正	1. 89年5月18日：增訂為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。 2. 98年3月17日：增訂本基金之資金，得與國防部主管國軍老舊眷村改建基金或國軍老舊營舍改建基金以計息方式互相融通。 3. 104年1月16日：為提升本基金財務運用效益，依「不增加政府財政負擔開創穩健財源」之經營原則，爰於基金可資項目中增列銀行法第11條所稱「金融債券」乙類。
5	國軍營舍及設施改建基金收支保管及運用辦法	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，加速辦理營區騰讓及興建，特設置國軍營舍及設施改建基金，並依預算法第21條規定訂定本辦法。	86年7月26日 90年9月27日 91年2月27日 93年4月23日 95年11月1日 98年3月17日 101年1月1日 102年8月12日 107年10月2日 共8次修正	1. 90年9月27日：增訂為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。 2. 98年3月17日：增訂本基金之資金，得與國防部主管國軍生產及服務作業基金或國軍老舊眷村改建基金以計息方式互相融通；其作業程序，由國防部另定之。 3. 101年1月1日：擴大營改基金支出範疇，檢討將軍事工程及納設施納入辦理，同時將「國軍老舊營舍改建基金收支保管及運用辦法」更名為「國軍營舍及設施改建基金收支保管及運用辦法」。
6	國軍老舊眷村改建基金收支保管及運用辦法	為辦理國軍老舊眷村改建工作，依國軍老舊眷村改建條例第8條規定，設置國軍老舊眷村改建基金，並依預算法第21條規定，訂定本辦法。	86年6月24日 89年2月3日 91年2月27日 95年12月28日 97年4月10日 98年3月17日 103年6月10日 共6次修正	1. 91年2月27日：增訂為應業務需要，得購買政府公債、國庫券或其他短期票券。 2. 98年3月17日：增訂本基金之資金，得與國防部主管國軍生產及服務作業基金或國軍老舊營舍改建基金以計息方式互相融通。

資料來源：國防部主管相關法規暨本研究整理

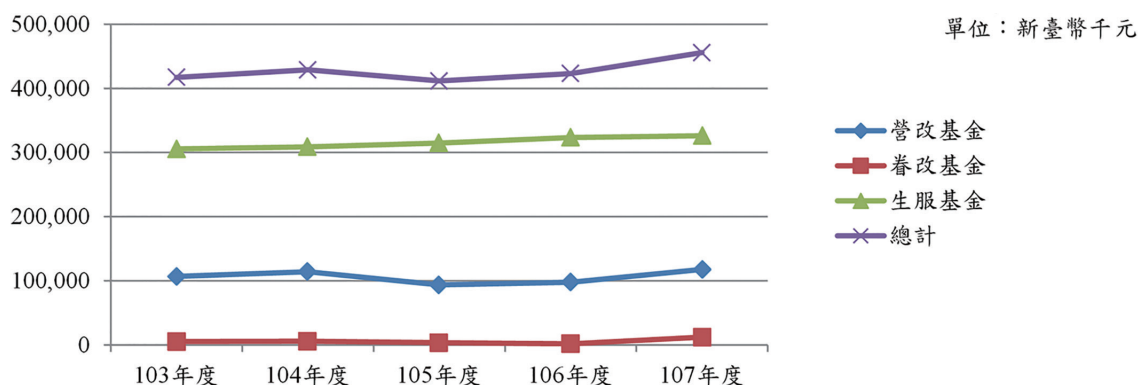
三、財務投資配置執行成效

國防部特種基金透過統籌管理營運資金精進歷程，近5年（103至107年度）財務收益呈現逐年成長趨勢（如圖五），主要原因分析如后：

（一）議定儲存利息

依行政院金管會規定，存款額度超過300萬元以上即稱大額存款，其利率由各金融機構視其本身情況訂定牌告，目前各金融機構均要求往來單位活期儲蓄存款利率僅能

以0.1%至0.27%計息，國防部藉資金集中存管優勢及統籌資金調度彈性，配合營運實需，分別採不同期間與往來銀行進行議定，資金配置於較佳利率銀行，截至108年7月底止，平均利率約0.725%（如表六），顯示資金統籌管理在穩健之操作下（調整定、活存比例），的確能有效的發揮財務綜效，增加基金收益，與達成財務管理之目標，並符合各基金之收支保管及運用辦法內所注重之「收益性」與「安全性」。



圖五 特種基金103至107年度利息收入比較圖

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

表六 特種基金議定儲存平均利率與銀行利率比較表

資料時間：108年7月31日

銀行別	活期儲蓄存款利率	一年期定存大額固定利率
臺灣銀行	0.2%	0.54%
土地銀行	0.26%	0.53%
合作金庫	0.2%	0.52%
台新銀行	0.27%	0.45%
中國信託銀行	0.1%	0.41%
特種基金議定儲存加權平均利率	0.725%	

資料來源：銀行網站暨本研究整理

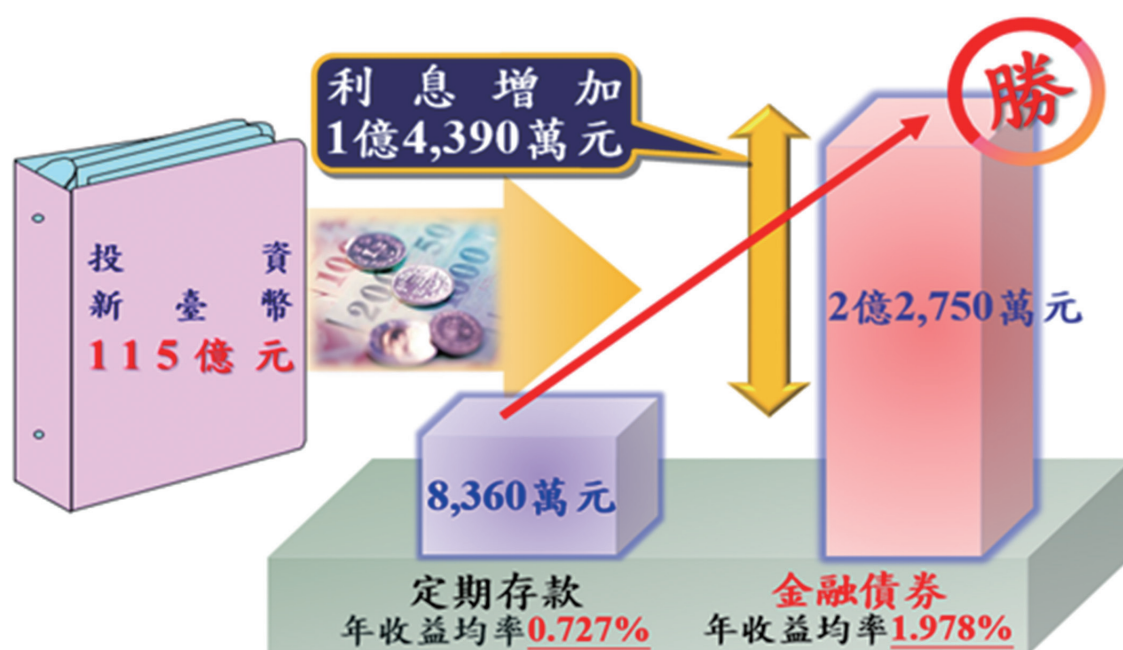
(二)投資金融債券效益

因目前市場利率甚低，以活、定期存款方式經濟效益將較低，本部前於104年修訂生服基金收支保管及運用辦法後，經縝密評估財務收益、資金配置、方案研擬及風險分析後，於是年奉准運用營運資金轉購土地銀行10年期金融債券50億元（利率1.7%，較銀行平均定存利率1.11%為高）；另為持續擴大特種基金營運資金運用效

益，經檢視107年度生服基金營運情形及統籌營運資金流量狀況，秉「適足業務需求」、「收益性」及「安全性」等原則，完成研析生服基金營運資金最適規模及財務配置規劃，除重新律定各事業營運資金限額外，其餘低周轉運用資金可轉購金融債券，為平滑利率波動及資金流動性風險，投資金額採分年分期方式辦理，並視市場發行狀況辦理金融債券投資事宜，分

別於107年11月26日及108年6月26日再行轉購合作金庫銀行金融債券50億元及15億元（利率2.28%及1.9%），綜上，以整體承購金融債券115億元核計，平均每年利息收益率1.978%，計2億2,750萬元，實質利息增

加1億4,390萬元，相較活、定存平均年利率0.727%²，報酬率增加1.251%，遠高於市場利率水準，大幅提升財務投資及國防資源運用效益（如圖六）。



執行說明	執行前	執行後	比較
透過認購土地銀行（104年）及合作金庫銀行（107年、108年）金融債券，提升基金財務績效	104年：活、定存配置 金額：50億元 利率：0.615% 利息：3,075萬元	104年：認購金融債券 金額：50億元 利率：1.7% 利息：8,500萬元	利息年增 5,425萬元
	107年：活、定存配置 金額：50億元 利率：0.814% 利息：4,070萬元	107年：認購金融債券 金額：50億元 利率：2.28% 利息：1億1,400萬元	利息年增 7,330萬元
	108年：活、定存配置 金額：15億元 利率：0.81% 利息：1,215萬元	108年：認購金融債券 金額：15億元 利率：1.9% 利息：2,850萬元	利息年增 1,635萬元
	金額總數：115億元 年收益均利率：0.727% 利息：8,360萬元	金額總數：115億元 年收益均利率：1.978% 利息：2億2,750萬元	總計利息年增 1億4,390萬元

圖六 特種基金投資金融債券與活定存收益比較圖

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

² 議定活、定存利平均年利率係以金融債券認購年104、107及108年度與當時平均利率比較。

參、營運現況分析暨策進作為

一、各基金（事業）營運現況及資金規劃建議

（一）生服基金

該基金下轄6個事業業務性質各異，採分層負責、集中管理及財務統籌管控，本企业化經營原則，近年以設法增加產銷營運量

值，致力於擴展收入並節約成本費用，積極規劃營運資金運用效益及加強固定資產投資等作為，提升各事業營運效能及增進各項服務品質，促使整體基金營運穩健成長，近5年（103至107年度）收入規模平均為301億元，支出規模平均為287億元，截至108年7月底止，營運資金水位結存240億179萬元，目前6事業中以醫療事業營收規模234.6億元最大，生產事業81.1億元次之，兩者合計即占生服基金營運收入95.33%，各事業近5年營運情形及資金規劃建議分析如表七。

表七 生服基金各事業近5年營運情形及資金規劃建議分析表

單位：新臺幣

事業別	資金水位	近5年（103至107年）營運情形	資金規劃建議
醫療事業	63億元	面臨國內醫療體系經營環境競爭壓力及政府對醫療品質之評鑑監督機制，為提升整體醫療能量，確保市場競爭力及醫療水準，建構優質照護環境，近年營運量值持續提升（如門診病患醫療、住院病患醫療及病患膳食等），整體業務規模持續擴大，固資逐年穩健成長，平均收入規模205.9億元，支出規模200.7億元。	自107年度起，該事業配合長程營運方針及政府長照政策，已規劃運用現有營運資金投入松山、台中、桃園、三總、北投及左營等醫療大樓興建事宜，建築項目資金需求達99億餘元，並持續醫療設備更新，提升整體營運量值，確保醫療水準及增加市場競爭力，惟資金水位不足，應爭取賸餘轉列公積，並透過總管理會營運資金統籌管理作為，強化跨事業間財務調控機制。
生產事業	71.1億元	隨戰略型態轉變、國軍組織精簡，軍種委製武器裝備需求減少，為達發放績效獎金照顧員工目的及法定賸餘目標，近年投入研發及固定資產投資相對保守，以減少費用支出，整體營運規模略有縮減現象，平均收入規模78.7億元，支出規模71.2億元。	該事業近5年固定資產投資介於2.8億元至4.1億元，109年固資投資預算僅規劃3.5億元。該事業因持有資金水位尚屬充裕，應妥善營運資金整體運用規劃，持續挹注生產設備之固定資產更新，以改善固定資產汰舊換新比值偏低問題，以達縮短製程及提高產製效能，俾增加營運績效，提升業務收入。
福利及文教事業	58.6億元	由於銷售對象侷限，主要顧客係國軍官兵及軍榮譽，客源拓廣不易，使既定營業項目之消費需求減少，近5年有業務規模縮減，收入、賸餘亦有下降情形，平均收入規模9.1億元，支出規模8.6億元。	該事業資金尚屬充足，在提升官兵福利前提下，應多方開創新穎營業及服務項目，以創造額外消費誘因，積極妥善資金整體規劃運用，持續挹注營運設備之固定資產更新，並結合創意促銷活動及行銷宣傳，刺激顧客消費需求，提高單位（個人）消費金額，進而提升整體營業收入。
副供事業	6.5億元	副食採購營業額近年營運規模有縮減情形，平均收入規模2.8億元，支出規模2.1億元。	該事業資金尚屬充裕，近年主要冷凍（藏）庫設備已更新完畢，宜配合未來營運政策目標，妥適規劃固定資產投資，審酌本事業收入既取之官兵，賸餘允用之於官兵，宜構思建立回饋機制或便於官兵採購伙食措施，以確保官兵權益，俾符服務官兵之設立宗旨。

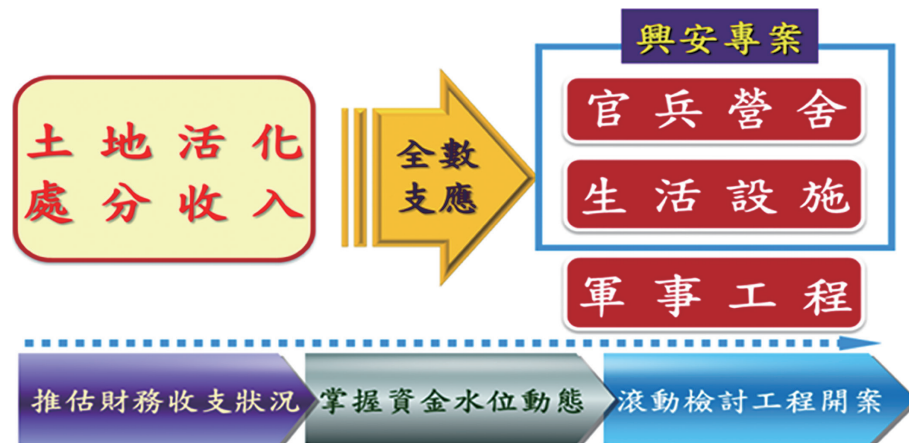
事業別	資金水位	近5年（103至107年）營運情形	資金規劃建議
服務事業	7.6億元	因餐飲、住宿營運規模易受產業及景氣循環影響，近年營運規模呈現萎縮現象，平均收入規模2.69億元，支出規模2.68億元。	該事業資金尚屬充足，近5年固定資產投資金額不定，且執行成效均僅約5成，因屬服務業，恐因營運設施老舊或整修工程現場影響營運環境，導致顧客流失，影響營運狀況致營業額下降，營運資金應致力於提升服務設備營運能量之計畫性重點投資。
軍儲事業	33.3億元	業務規模（存戶儲蓄存款）有縮減情形，惟因財務操作、投資配置得宜，獲利能力提升，賸餘穩健成長，平均收入規模1,416萬元，支出規模1,261萬元。	該事業資金尚屬充足，應持續針對營運需要提升固定資產投資金額，妥善推廣營運商品，吸引官兵榮譽購買，並達鼓勵儲蓄之目的，俾以減緩存戶暨存款之流失，在營運資金運用方面，囿於現行低利率之金融環境，建議應善用投資管道與妥善存單及資金等配置，藉以提升財務效益，並推廣官兵優惠存款與善用薪資轉存，以擴大官兵服務項目。

註：資金水位係截至108年7月止生服基金會計月報資料
資料來源：國防部主計局暨本研究整理

（二）營改基金

資金來源主要為土地處分，截至108年7月底止已完成標售（含地上權標租）面積約有358公頃，處分得款979億元，以全數支應國軍老舊營舍及軍事工程整建，因該基金屬政事型基金，應在財源範圍內，妥善規劃整體財務資源，加強財務控管，並設法提升資源之使用效率，近5年（103至

107年度）收入規模平均為131億元，支出規模平均為48億元，截至108年7月底止，營運資金水位為結存271億元，目前致力於推動興安專案（老舊營舍整建）之工程，應持續掌握資金水位動態及各類工程執行進度，並視基金財源收支狀況滾動檢討開案，有效落實照顧官兵生活，建構優質服役環境之政策（如圖七）。



圖七 營改基金財務資源運用示意圖

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

（三）眷改基金

眷村改建為大型多年期政務，因經費規模龐大且面向複雜，其預算架構係以特別預算與作業基金搭配設計之，按原始設計精神，土地處分得款應由眷改特別預算支應輔助眷戶購宅等眷改條例所定之法定支出項目後，餘款撥充基金辦理眷改工程，完成工程後按起造房地成本價售眷戶，維持基金收支平衡，受限土地處分得款速度及配合政府去化市場成屋等住宅政策，為加速業務推動須運用基金財務彈性，於是將輔助眷戶購宅等法定支出項目，轉由眷改基金支應或墊付，導致收支失衡連年短絀，甚至必須透過啟動融資計畫因應，鑒於眷改工程已全數完工，透過積極土地活化及處分等作為，相關融資已於107年間完成清償，截至108年7月底止，營運資金水位結存171億元，預於基金完成設置目的後，依「中央政府特種基金管理準則」等規範辦理相關退場事宜。

二、未來策進作為

秉持「不增加政府財政負擔」理念，藉特種基金之靈活運用，營運資金如何有效運用在營運執行上，以妥適擴充資本設備能量、增進營運效能、發揮資源整合及助益國防施政推動，相關策進作為如后：

（一）積極擴大基金投資，提升整體財務收益

依臺灣經濟研究院預測，109年全球經濟成長幅度大致與108年相近，而我國也可望維持一定動能，另隨著全球主要經濟體開始調整貨幣政策，調整過程中對金融市場的波動加劇恐難以避免。我國中央銀行為刺激經濟，已維持數年低利率政策，且央行短期需面對匯率問題，長期要關注利率調整，預判短期升息可能性不高，將實質影響國防部特種基金資金之利息收入，依立法院生服基金107年度預算評估報告指出，鑒於銀行存

款利率較低且購買金融債券利率差異頗大，生服基金前收回融通借予眷改基金之餘裕資金，允宜在兼安全性、流動性及收益性下，應檢視相關規定得購買之金融商品，允續評估投資之可行性，俾利增裕基金收入，及依109年度「中央及地方政府預算籌編原則」第5點第9項「特種基金後積極活化閒置、低度利用及不經濟使用之不動產，以發揮資產效益，並加強管理及現金調度，活化累存資金，以提高資金運用效能」，均明確指出立法院及行政院「活化資金」之政策要求，使資金存管更具效益。

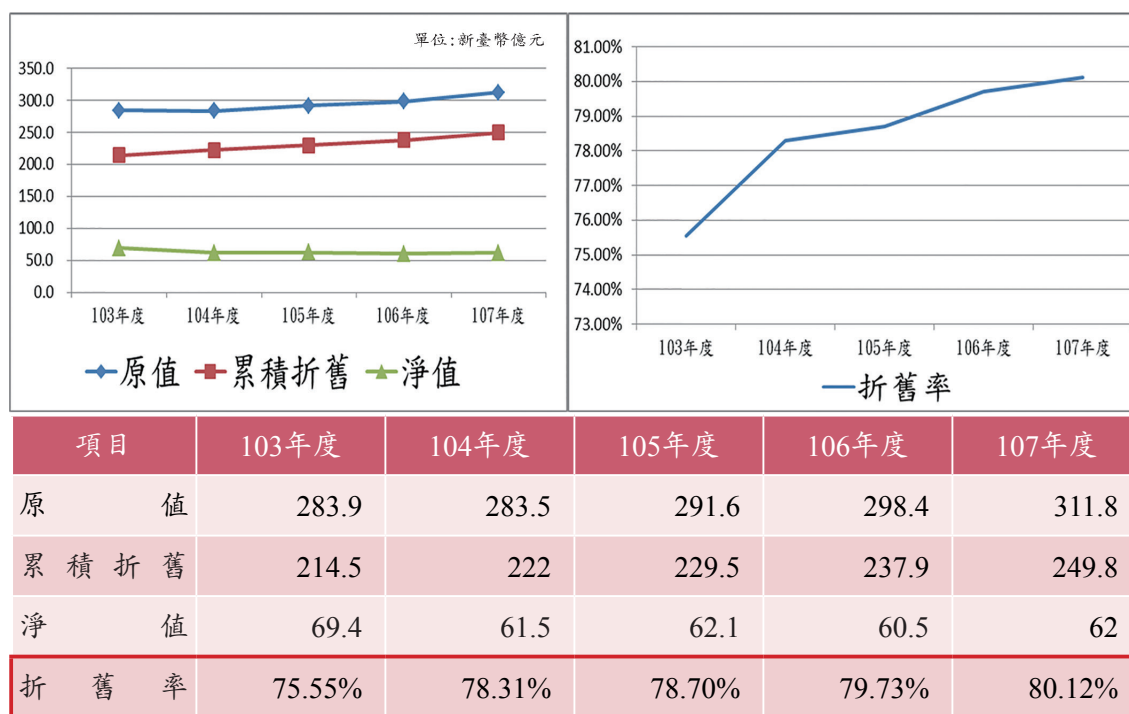
特種基金營運資金為達合理之資產配置，除營運實需資金外，應行規劃透過資金管控機制，考量國內整體投資環境，採安全性、收益性並重原則，選擇合理之投資工具，藉以提升整體資金運用效益，為持續提升基金財務收益，應持續精算各基金營運所需資金並具體規劃可投資之資金水位，短天期需求資金以建議規劃活、定期存款為主，低周轉運用資金之財務資源可配置於低風險、收益較高且穩定之金融債券投資，惟因其係由各金融機構依「銀行發行金融債券辦法」報經金管會核准後發行，發行權利在於各家金融機構，因發行額度低且多為相關金融行庫預購窖藏，較少流通，故屬賣方市場（即金融債券於金融市場上並非即時可買之商品），僅得視各金融機構發行標的方得購買，故應積極掌握金融債券市場發行資訊，透過財務效益及風險評估，將低周轉運用營運資金轉購金融債券，安全有效率提升基金財務收益，提升國防整體資源效益。

（二）加強資本支出投資，前瞻營運環境變遷

資本支出是指通過它取得財產或勞務之效益，在企業經營活動中，供長期使用，為企業提供效益，其經濟壽命將經歷許多會計期間，在各個會計期間轉銷為費

用，使用資本支出將提高生產效益，最終目的為增加收入，賺取更高的利潤，企業成長都是經由不斷的擴充與創新，而企業這種擴充與創新即是一種投資，投資活動的進行不僅會影響到企業資源的配置，也會影響到企業的競爭地位（林禎禧，2017），生服基金各事業係因應戰備軍品生產及官兵照顧服務等任務陸續設置，基金為達企業化永續經營，必須且不斷的提升自身的生產及服務效能，工欲善其事、必先利其器，適時適額的投資更新營運設

備是企業經營必要的成本投入，亦有帶動國內投資需求、強化經濟成長動能及振興國內景氣之附加效益，惟依近5年生服基金決算報告顯示，整體固定資產設備折舊率（累積折舊除以原值）由103年度75.55%逐年攀升至107年度80.12%（如圖八），顯示多數廠庫、院房、機具儀器設備等資產老舊，且大多已逾使用年限，雖近年固定資產原值緩步提升，惟資產汰舊換新效率過低，若不適時更新擴充資本能量，將影響營運執行成效。



圖八 生服基金近5年固定資產折舊情形比較圖

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

(三)爭取賸餘提存公積，累存基金資本裕度

依據「預算法」等相關規範，特種基金賸餘之處理，計有填補以前年度累計虧損、提存公積及解繳公庫等方式，行政院考量國家財政困難及營運維持資金裕度，長年要求生服基金賸餘應予繳庫，在104年度以前核列繳庫數居高不下，經統計100年至104年平均每年概為16餘億元，幾近所有

賸餘全數繳庫，惟至105年度伊始，生服基金因衡酌醫療事業在配合中長程營運方針及政府醫療長照政策，亟需加速更新醫療設備及全面升級醫療環境，陸續規劃完成松山、桃園、台中及三總內湖、北投院區等醫療大樓新建專案計畫，所需預算99億餘元，為籌措工程建設經費，經逐年向行政院爭取醫療事業賸餘轉列公積額度，105、106年度各2

億元合計4億元、107及108年度醫療事業賸餘合計11.9億元均已獲同意全數免予繳庫，109年度行政院核列整體生服基金累積賸餘

25.6億元，全數提存公積（擴充自有資本）留存自有資金，以供醫療事業擴充醫療裝備及新建醫療大樓所需（如圖九）。

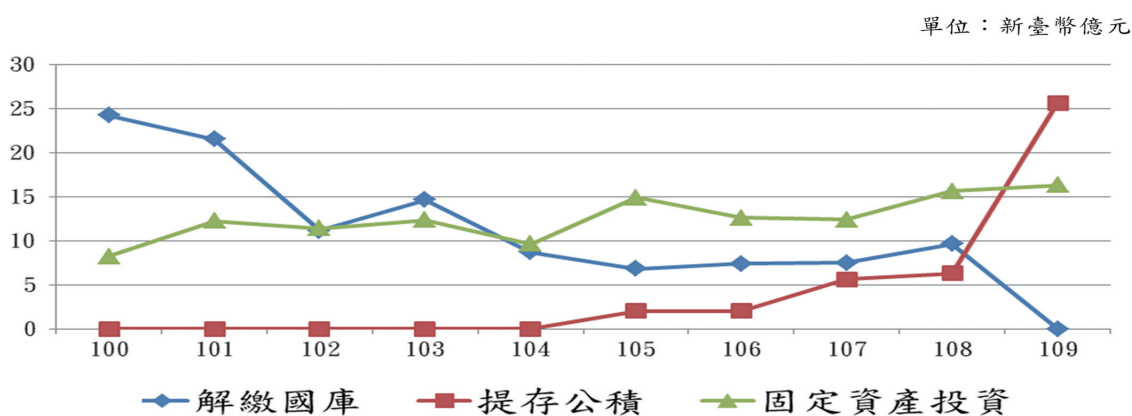


圖九 生服基金近年擴充資本留存公積圖

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

經統計生服基金自100至109年度，固定資產投資呈現逐步攀升趨勢，解繳國庫數逐年下降，提存公積逐年提高，顯示行政院審查賸餘提存公積焦點，除考量國家財政及個別基金資金水位裕度外，重點置於是否依營運需求具體規劃投資計畫，故各事業應以提升營運發展為

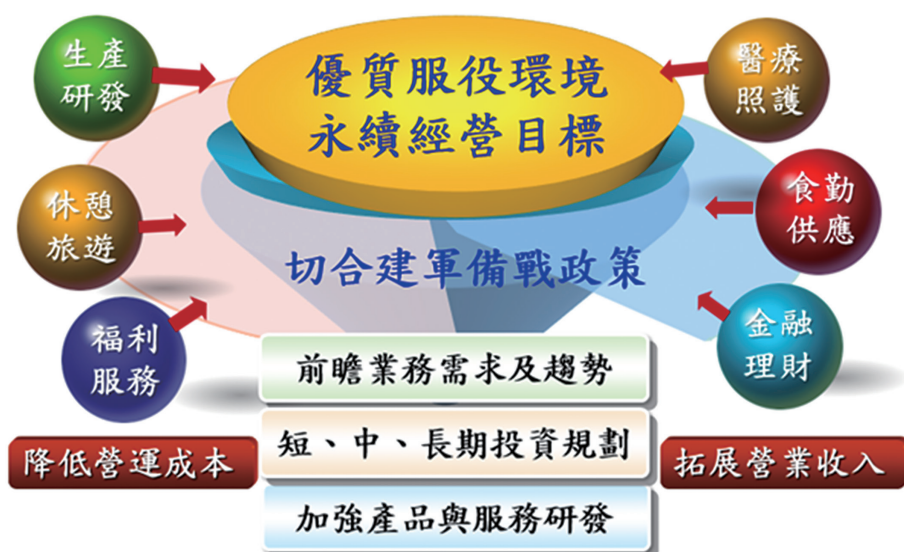
重心，前瞻業務需求，以自有資本為財源，核實成本效益分析，充分運用營運資金逐步擴充資本能量，並積極爭取賸餘提存公積，以切合建軍備戰政策，創新福利與服務，建構國軍優質服役環境（如圖十、十一）。



年度	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	總計
解繳國庫	24.2	21.5	11.1	14.6	8.7	6.8	7.4	7.5	9.6	0	111.4
提存公積	-	-	-	-	-	2	2	5.6	6.3	25.6	41.5
固定資產投資	8.2	12.2	11.4	12.3	9.6	14.9	12.6	12.4	15.6	16.3	125.5

圖十 生服基金近年繳解國庫、提存公積及固定資產投資比較圖

資料來源：國防部主計局暨本研究整理



圖十一 生服基金營運發展創新優質服務示意圖

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

四精實產品勞務定價，建置賸餘回饋機制

生服基金連年有鉅額的賸餘繳庫，就國家整體財政角度而言，雖然有益於國庫調度，惟生服基金為內部服務型基金，其收入來源若非各軍種單位編列公務預算委製，即為官兵個人消費，各事業應確實掌握固定成本分攤、原物料市場價格波動等影響因素，建立委製價格修調機制，適時

反映產品或勞務價格調整，或研析建置賸餘回饋機制，以避免無效益超額賸餘，以副供事業為例，該事業108年度因擴大委運服務，預估賸餘較107年度大幅下降78%，然因有效消弭官兵提領副食品的交通危安因素，仍獲行政院審查通過，故各事業單位應廣續研析成本訂價及賸餘回饋機制，以使基金資源之運用更具效益（如圖十二）。



圖十二 合理訂價及賸餘回饋示意圖

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

（五）落實資金統籌機制，肆應未營運需求

生服基金各事業營運資金實質已上繳至總管理會統籌管控，且以單一基金財務型態運行，並由主管機關綜合彙編生服基金整體預算、會計及決算編製作業，惟因個別事業原為各自獨立之基金，自民國86年起陸續整併至生服基金，考量營運管理實需及總管理會作業能量，營運資金之財務調度及部分會計帳務仍授由各事業管理機構掌理，肇致事業管理機構資金專屬本位主義，限縮跨事業間資金調度彈性，為符合現行營運資金統籌管理業務實況，健全生服基金總分會計結構，需盱衡各事業營運實況調度資金及淨值，發揮整體財務資源調控彈性，並逐步擴大總管理會管理能量，有效統籌管控生服基金各事業資金籌措、重大財務處理案件、財務投資、資本額增減計畫及其他有關業務經營財務事

項，發揮跨事業間財務調度綜效及資源運用最大效益。

（六）資金融通備援機制，降低政府財政負擔

國防部主管各基金倘若有營運資金調度需求，依收支保管及運用辦法等相關法規，得啟動基金間相互融資支援機制，因資金融借之計息收入及支出相互抵銷，除無損主管機關實質權益，亦不需增加政府挹注預算之財政負擔，並可充分發揮財務調度功能，提升特種基金整體資源運用效益，如營改基金受景氣環境、市場供需、政策變動等外部因素影響，財源獲得極不穩定，除應掌握財源裕度、工程執行進度及資金水位動態，倘土地變現不及年度間工程需求，產生短期現金短差，即可啟動融資備援機制，以肆應國防部工程需求（如圖十三）。



圖十三 營改基金財源不足因應對策示意圖

資料來源：國防部主計局暨本研究整理

肆、結 語

特種基金雖有特定財源，惟隨著政策任務之日益加重，財務負擔相對增加，為避免自有資本財源流失，各基金（事業）應衡酌經營環境、市場變化及營運狀況，評估未來推展業務需要，妥適規劃中長期之資本計畫投資，以厚植本業，提升營運能量，肆應未來營運需求，透過最適營運資金規模精算，妥適資金規劃與配置，評估可運用投資額度，運用多元金融工具，拓展多面向財源收入，提升整體財務收益，藉由資金統籌管理機制，建構跨基金（事業）間財務調度及融資備援調節機制，減少政府財政額外負擔，適時滾動檢討修正、發展具體執行策略，以增進基金營運綜效。

參考文獻

- 1.主計月刊社論，2017，善用財務決策與管理工具，精進特種基金預算制度，主計月刊，第742期，頁2-3。
- 2.呂佳玲，2008，國內上市公司營運資金供需對經營績效及融資政策影響之研究，政治大學企業管理研究所碩士論文。
- 3.林禎禧，2017，營運資金及資本支出對企業經營績效之影響－以臺灣冷凍食品產業為例，東海大學財務金融研究所碩士論文。
- 4.周行一，2001，有效管理你的營運資金，EMBA世界經理文摘，第184期，頁128-133。
- 5.國防部，國軍生產及服務作業基金收支保管及運用辦法。
- 6.國防部，國軍老舊眷村改建基金收支保管及運用辦法。
- 7.國防部，國軍營舍及設施改建基金收支保管及運用辦法。
- 8.國防部，國防部特種基金管理作業規定。
- 9.國防部，國防部特種基金營運資金統籌管理作業規定。
- 10.國防部，國防部特種基金資金融通計息方式及作業程序規定。
- 11.劉城嘉，2013，國防部特種基金營運資金統籌管理之研究，主計季刊，342期。
- 12.Bhattacharya, H. 2009. Working capital management: Strategies and techniques. PHI Learning Pvt. Ltd.
- 13.Deloof, M. 2003. Does working capital management affect profitability of Belgian firms?. Journal of business finance & accounting, 30(3-4), 573-588.



蘇國豪

➤現職：

國防部主計局特種基金處上校財務官

➤學歷：

國防管理學院專科87年班
國防管理學院財務正規班92年班
國防管理學院財務管理研究所96年班
國防大學管理學院戰略班104年班

➤經歷：

組長、副主任、主參官