

掌握國軍作業維持費編列與分配的關鍵因素

韓榮姿・高志榮

摘 要

國防政策推動或業務執行都必須仰賴預算的支持，本研究運用多準則決策分析法，根據文獻探討以及與專家進行訪談，對具預算編列與分配實務經驗相關人員進行問卷調查與分析，找出國軍作業維持費編列與分配的關鍵決策因素關聯性與重要性排序。提供國軍人員在參與概算編列與分配時，能快速掌握重點，降低各單位申請計畫審退機率，並提高概算獲賦可能性，達到事半功倍之效，亦有利於預算在行政院、立法院審議通過。

關鍵詞：作業維持費、關鍵決策因素、決策實驗室法、網路層級分析法

壹、緒 論

配合國防政策推動，國軍各單位必須編列相關預算支應。國防預算與中央政府各行政機關預算編列方式不同，區分為人員維持、作業維持與軍事投資三部分。

作業維持費係維持國軍基本運作、武器裝

備妥善、教育及執行戰演訓任務所需之經費，在國防預算三區分中，業務分支計畫最多、計畫編列範疇最複雜，所以，預算分配結果影響範圍從基層部隊到國防部、機關、學校、廠庫等每個國軍單位的基本運作及任務遂行，具有多元性、複雜性、廣泛性和普遍性。

每年提出施政計畫以及參與概算編列與分配的國軍人數相當多，然而，國軍組織特性之一是配合人事經管歷練，人員必須定期輪調，因此，同一項業務承辦時間平均為2年，為降低業務執行摸索期，加速業務交接無縫接軌，本研究結果希望提供相關人員在參與概算編列與分配時，除了解作業流程外，更能快速掌握關鍵性決策影響因素。

貳、文獻探討

一、預算理論

行政機關制定政策並規劃施政計畫，然後編列計畫執行所需的預算，而預算過程就是一種決策的過程，其目的在使資源做出有效的配置¹，即政府期望在有限的預算資源裡，透過制

¹ 李允傑，〈政府預算決策理論與預算籌編實務〉，《李允傑開講》，2015年2月6日，（<http://blog.udn.com/jack3747/20734291>）（檢索日期：2019年8月4日）

度性的規範，合理編配預算，達到資源最大化的目標。

政府預算決策過程包含最重要的兩大階段「預算籌編」與「預算審議」，前者主要是在行政部門內由各主管機關首長與預算編列相關人員經過一定的行政程序後，完成「預算案」提交立法機關；後者則由立法部門提出審查意見、行政部門說明，經由兩部門人員協商後，完成「法定預算」。預算決策過程將決定國家資源如何配置，亦即對於政府各項施政作為具關鍵影響。

在政府預算學領域，有下列幾個重要的理論，有助於瞭解政府預算決策過程。

(一)理性預算決策理論

在預算學界，有學者專家提出了一個十分重要的規範性理論，「理性預算決策理論（rational budgeting theory）」，其主張政府在預算決策過程中，應該按部就班計算，考量各個施政方案計畫的效能與效率，作出理性的決定，對有限資源做最有效的配置。

依據Simon對於理性的定義，即使每個決策者都做出理性選擇，也沒辦法達到利益最大化的目標，而是追求一個較為滿意的結果。

政府在預算決策過程中所遭遇到最關鍵的一個問題，就是如何找到一個資源分配的標準。為尋求一個使預算資源運用最有效的理想制度，近代預算制度就不斷地進行改革與演進，每隔一、二十年，就產

生新的預算制度，期能提升政府預算的理性。例如1960年代的「設計計畫預算制度（planning programming budgeting system；簡稱PPBS）」、1970年代提出的「零基預算（zero-base budgeting；簡稱ZBB²）」³，至今仍為我國政府預算編列重要依據。

(二)漸進預算理論⁴

Aaron Wildavsky於1964年，在「預算政治過程（The Politics of the Budgetary Process）」一書中，提出政府預算研究中，最具影響力的實證性理論，就是漸進主義的預算編製理論，此理論也成為政府預算的研究典範。漸進預算理論其基本假設為，預算參與者在「有限的理性」與決策時間限制下，預算的編列受決策過程與互動形式影響，經常以遞增的方式編列。

就編列過程而言，政府預算是由下而上的決策，先由各機關以前一年度預算為基礎，以遞增成長的方式編製概算，再由主管機關彙整成預算案，送進立法機關進行審議通過。

預算決策過程中有行政首長、官僚人員、民意代表和各個利益團體等參與，由於政府預算內容具有高度複雜性，必須經由不斷反覆協商調整。通常預算計畫支出的各個提案者都會以漸進的方式，也就是以每年逐步擴增的方式提高其對於預算資源的需求，相對地，資源分配決策者則對預算案做出漸進式的刪減或修改。

² 參照韋端，「簡介零基預算」中定義，零基預算者，在使管理當局，將每年的預算，從「零」的基準開始，不圍上上年度或以前年度預算數字的高低，重新審視其業務活動，決定其優先順序，而根據成本、效益的分析，就下年度預算為最適當的安排，亦就是說將有限的資源做最適的配置。《行政院主計總處》〈<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=1535&ctNode=99>〉（檢索日期：2019年8月4日）。

³ 李允傑，〈理性預算制度的理論發展與評估〉，《國政研究報告》，2007年7月，《國家政策研究基金會》，〈網址<https://www.npf.org.tw/2/2577>〉（檢索日期：2019年8月4日）。

⁴ 李允傑、孫克難、李顯峰、林博文，〈政府財務與預算〉（台北市：五南出版社，2007年），頁145-148。

(三)總體個體預算理論

此預算理論係基於理性預算決策理論無法解釋多元民主的預算決策過程，還有1970年代末期至1980年代初期，全球出現停滯性通膨，使得經濟合作暨發展組織（OECD）的國家政府面臨財政危機，並藉由預算過程來抑制政府支出擴張，所以，漸進預算理論在各國面臨預算刪減時，顯然無法解釋新預算決策模式。

於是Lance. T. Leloup在1988年提出「從個體預算到總體預算：理論與實務的革新（From Microbudgeting to Macrobudgeting：Evolution in Theory and Practice）」，針對

漸進主義的缺點提出總體預算的概念，認為政府的支出、歲入和赤字及相關預算分配，是由高層來決定的，所以運作方式是由上而下（top-down）。

在此研究架構下，影響預算過程中包含立法機關授權與撥款委員會、預算委員會、總統、政黨領袖、行政機關首長、白宮幕僚等。⁵

Rubin則認為當前的政府預算決策過程，更重視預算與所處的社會環境、政治環境與經濟環境之間的關係，以及內部參與者之間互動的影響。據此，發展出預算決策過程的因果分析模式⁶，圖1。

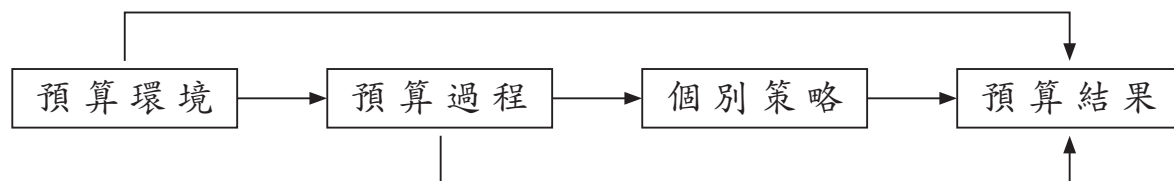


圖1 Rubin 預算決策過程圖

由於政府資源有限，在財政狀況良好的時候，政府支出持續成長，預算決策過程，可以採取漸進主義的預算理論。但是，當政府財政緊縮時，漸進預算受到中斷，預算決策過程改為由上而下，對總體預算進行管控。

所以，主管機關在提出預算案之前，會透過各種財政規範、預算法規、預算編列限制條件等，作為各機關編製預算的準據。Rubin提出政府的預算過程與社會的關係更為密切，預算決策不再只是官僚體系內部制定，行政首長可能先對外部環境進行判斷，制定出政策議題和總體預算目標，再下令規範各機關據以編列預算需求。⁷

新制度經濟學的研究指出，面臨預算赤字以及財政縮減的預算規模下，預算決策更重視由上而下預定總體預算目標、外在經濟環境、計畫預算排列優先順序，以及立法機關、利益團體的意見。

二、國防預算編列規範

(一)預算法

依據預算法第2條規定⁸，國軍作業維持費係由國防部各單位依施政計畫初步估算經費需求，經相關業務主管聯參審議後分配概算額度。當施政計畫與概算額度編製成預算

⁵ 李允傑、孫克難、李顯峰、林博文，《政府財務與預算》（台北市：五南出版社，2007年），頁151-154。

⁶ 同註5，頁156。

⁷ 徐仁輝，〈緊縮預算下的新預算理論研究〉，《理論與政策》，第十六卷第三期，2002年10月，頁37-52。

⁸ 預算法第2條規定，各主管機關依其施政計畫初步估計之收支，稱概算；預算之未經立法程序者，稱預算案；其經立法程序而公布者，稱法定預算；在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施之計畫，稱分配預算。

書表送進立法院後，成為預算案；經立法委員審議通過，並經總統公布後為法定預算，各單位始得依施政計畫支用分配預算。

(二) 行政院主計總處頒布預算編列相關規定

為了妥善運用國家整體資源，加強財務管理，並使中央及地方政府年度預算收支之編製有所準據，行政院主計總處特依預算法第32條第1項及財政收支劃分法第35條之1第1項規定，訂定「年度中央及地方政府預算籌編原則」，並頒布各中央及地方行政機關遵行。

(三) 國防部預算編製作業手冊

國防部主計局遵行政院頒布之「年度總預算編製作業手冊」及「國軍計畫預算制度—施政計畫作為手冊」規定，配合國軍軍事組織特性及業務需要訂定「國軍年度施政工作計畫與預算編製作業手冊」。

國防部歲出預算編製主管單位為國防部，由行政院主計總處律定，區分「國防部」及「國防部所屬」兩個單位預算⁹。

在前揭編製作業手冊中，臚列出各種概算編列上必須遵守的原則，包含性平、人事費編列方式、共同性費用編列基準、必須陳報行政院相關主管機關的計畫項目等。

(四) 國軍作業維持費編列綱要計畫

為妥適編列國軍作業維持費，由國防部資源規劃司每年訂頒「5年期作業維持費編列綱要計畫」供全軍遵循。本綱要計畫內容詳細律定預算編列先期規劃、概算申請、概算審查、概算分配，以及預算案送進立法院整個作業方式與期程管制、各單位分工業務職掌（包含作業維持主管單

位、預算科目主管單位，以及國軍各概算需求編列單位）、作業維持費編列重要注意事項等。因此，本綱要計畫係國軍各單位編列作業維持費，最重要的且必須遵守的行政規定。

三、小結

政府透過預算實現施政理念，因此，政府預算的決策過程，讓有限的資源做出適當的配置，以實現政府施政的優先順序及計畫目標¹⁰，對於政府整體施政的結果，具有極大影響力。

根據前述預算理論，檢視我國政府對於國防預算中作業維持費編列實務，係以理性預算理論為基礎，在各單位提出概算需求規劃上，採取「設計計畫預算制度」以及「零基預算制度」，期能達到理性預算決策模式。

概算需求由下而上提出，先由國防部所屬各單位以前一年度預算為基礎，檢討減列一次性、非必要性與無效益預算後，依據新增施政計畫，採取遞增成長的方式編製概算，此種籌編方式，與漸進預算理論中的概念相同。但是，每年在概算編列過程中，國防部所屬各單位往往會提出超出上一年度約30%的需求額度，其增長幅度實已遠高於政府財政負荷。

有鑑於此，預算主管機關（行政院主計總處）審酌國家財力與各部會施政需要衡平性，制定出各種預算編列規範，限制各機關提出預算需求，並且由上而下配賦國防部預算額度，要求在獲賦額度內檢討納列施政計畫。此種作法，亦符合總體預算理論中提及政府的支出、歲入和赤字及相關預算分配，是由高層來決定的，所以運作方式是由上而下。

⁹ 「國防部」包含部本部單位，如政務辦公室、戰略規劃司、整合評估司、法律事務司、資源規劃司、人事室、政風室、主計室等單位；「國防部所屬」則包含各軍司令部、國防部參謀本部、國防部直屬機關、學校等單位。

¹⁰ 徐仁輝。《公共財務管理》（台北：智勝文化出版社，2009年），頁46。

綜上，國軍作業維持費編列即秉「零基預算」精神，各單位依施政計畫檢討其概算需求，由於作業維持費支用範疇包含基本運作與戰備維持，所以，對於消費性支出力求節約。此外，國軍每年都會因應施政與戰備需求，提出許多新興重大支出，已經超出行政院主計總處概算配賦額度，就必須依「計畫等預算」的原則辦理，亦即施政計畫應先行核定，俟預算獲得後始得辦理施政作為。

正如總體預算理論所言，一個國家的資源有限，在政府財政條件限制下，預算不可能一直遞增，然而，因應每年龐大的國防概算需求，作業維持預算編列過程中，更重視由上而下預定總體預算目標，且在國防部建立一套資源分配的競爭評比審查制度。

此外，在國防資源分配的決策過程中，必須考量預算與所處的社會環境、政治環境與經濟環境之間的關係，以及內部參與者之間互動的影響。

參、研究方法

本研究運用多準則決策分析法，根據文獻探討以及與專家進行訪談，發展分析構面、評量指標，再運用決策實驗室法（Decision Making Trial and Evaluation Laboratory, DEMATEL）與網路層級分析法（Analytic Network Process, ANP）進行問卷調查與分析，找出國軍作業維持費編列與分配的關鍵決策因素關聯性與重要性排序。

一、發展構面與評量指標

首先，運用焦點團體訪談法，參考文獻探討歸納出的重要構面，與專家學者進行訪談研討，針對國軍作業維持費編列與分配的關鍵決策因素，分析可能的構面，並對於構面彼此之間相關性、適當性與操作性等議題，進行意見的凝聚，形成構面因素及評量指標（如表1）。

表1 構面因素與評量指標

構面因素	評量指標	說明
政治因素	兩岸情勢緊張與否	當兩岸關係情勢緊張的情況下，軍事衝突發生的機率升高，挹注國防預算就會增加；反之，兩岸情勢和緩，軍事衝突發生機率降低，就會減少對國防預算的挹注。
	立法委員關注之施政項目	立法委員受到利益團體或是選區民眾影響，對自己相關的國防議題就會特別關心，因而影響其對於國防預算審議態度。
	府方重視程度	總統乃三軍統帥，國軍負責保衛國家安全，因此，總統與國安會對於國防施政項目重視的程度，會影響行政院主計總處對於國家整體歲出的分配。
經濟因素	國內經濟情況（GDP）	國防預算的目標是達到國內經濟GDP的3%，雖然實際獲賦額度從未達到此目標，但是只要國內經濟情況差，GDP下降，就會影響國防預算的整體分配額度。
	政府財政稅收狀況	政府財政稅收狀況好，歲出預算額度即可提高，國防部獲賦額度就會提高；相反地，稅收額度降低，或達舉債上限，財政部可提供歲出額度就會降低，國防部與其他部會競爭預算亦相對地困難。
	行政院中程概算配賦額度	行政院主計總處負責中央各部會及地方補助款歲出預算分配，因此，會審酌各部會的施政計畫，以競爭評選後配賦國防預算，通常中程概算分配後，國防部會再提出說帖資料，對於目標年度需求，向主計總處爭取再增賦額度，主計總處的分配意向，直接影響國防預算的獲得情形。

構面因素	評量指標	說明
管理因素	機關單位主官重視程度	機關單位主官如果對於施政計畫與預算獲得多寡非常重視，就會積極指導部屬完備各項申請計畫，並在計畫審查階段向預算主管聯參提出說明，力求獲得預算，則預算獲賦的機會就會大大提高；反之，機關單位主官較不重視，忽視預算係政策實踐的重要依據，對部屬缺乏指導與要求，那麼獲得預算的機會就會降低。
	預算科目主管單位長官所屬軍種	預算科目主管單位長官基於職務歷練，通常一至二年後，就會輪調回所屬軍種繼續向上任職，因此，對於自己所屬軍種的預算需求，會特別關注額度配賦情形，以利後續回軍升遷發展，這項指標在各部會預算編列過程中，實為國防部特有的情況。
	承辦人員對業務熟悉度	預算科目主管單位承辦人負責對於各需求單位提出預算編列指導、審查與額度分配建議，因此，是否熟悉業管的科目任務屬性，會影響其是否有能力指導各單位提出需求計畫、審查計畫的合理性，以及向資源司或行政院主計總處爭取預算配賦。當承辦人員不熟悉業務，通常無法指導各單位爭取到新增的預算，甚至獲得額度會較前一年度下降；當承辦人員非常熟悉業務時，不論向下或向上溝通協調能力就會提高，較易獲得預算的配賦。
執行因素	預算需求單位對於預算的執行能量	預算是依據施政計畫提供可使用的經費，如果預算需求單位對於預算的執行能量不足，預算無法執行後報繳，只會造成國防資源的浪費；相反地，預算配賦無法滿足執行需求，則會造成施政計畫遲延，所以，執行能量應該與預算額度相稱。
	重大施政計畫或專案	預算過程是對目標年度施政計畫的經費籌措，需求單位必須先確認是否有規劃重大施政計畫或專案須執行，如果有重大施政計畫或專案，應先將計畫向部長等長官提報，並呈報預算科目主管單位簽奉核可，以利納案排序，獲得預算支持。相反地，如果單位對於目標年度缺乏或未能掌握施政規劃，則難以獲得經費支持。
	依規定完成計畫核定	依規定預算需求單位對於新增施政項目，應呈報預算科目主管單位，並完成計畫核定後，始可納案排序獲得預算。如果預算需求單位只是提出需求，並未完備相關行政作業程序，則難以獲得預算配賦。

二、DEMATEL與ANP問卷設計

本研究之專家問卷發放對象為實際參與預算額度審查與分配的相關人員，並區分二階段進行調查，第一階段訪談主要以決策實驗室法（DEMATEL）評估構面與指標間之重要性與其

關聯度，找出彼此之間的因果關係，以發現核心因素所在；第二階段訪談，是以網路層級分析法（ANP）評估各指標間存在相互影響且相依的關係。

依據本研究訪談相關人員後，歸納訂立四個主要分析構面，分別為政治、經濟、管理與

執行，並藉由訪談找出20項指標。但是，依Saaty建議層級內的要素不宜過多，最好不要超過7個，經過討論後並運用德菲法（Delphi Method）反覆徵詢、歸納及修改後，彙整成基本一致的看法，最後決定出每一構面最重要之前3項指標，並完成問卷設計與調查。

肆、問卷調查結果分析

一、決策實驗室法（DEMATEL）分析

本研究總共發出問卷20份，問卷內容是先以四個主要構面透過決策實驗室法（DEMATEL），詢問國防部主計局歲計處參與預算編製人員、各主管預算分支計畫承辦人及資源規劃司財物資源處作業維持預算編審人員，由他們分別對政治因素、經濟因素、管理因素及執行因素兩兩比較之評估進行作答，以利找出因素之間的關聯度及影響度。

首先，以問卷調查結果，統計出構面間之總影響矩陣（T），再利用方程式計算行與列的總和，最後，我們可得到構面的中心度（D+R）以及影響度（D-R）（如表2）。

表2 構面間之總影響矩陣

	A1 政治因素	A2 經濟因素	A3 管理因素	A4 執行因素	列加總 D	行加總 R	行列之和 (D+R) (中心度)	行列之差 (D-R) (影響度)
A1 政治因素	2.029	2.251	2.395	1.925	8.600	8.338	16.938	0.262
A2 經濟因素	2.161	1.844	2.238	1.815	8.058	8.078	16.136	-0.020
A3 管理因素	2.126	2.045	2.001	1.851	8.023	8.828	16.851	-0.805
A4 執行因素	2.021	1.939	2.194	1.562	7.716	7.153	14.869	0.563

D-R稱為構面影響度，本研究根據統計結果，影響度最高者為「執行因素」，表示執行因素會影響其他因素的程度大於被影響的程度。「經濟因素」和「管理因素」，則會被其他構面所影響。

本研究統計資料顯示，D+R中心度最高者為「政治因素」，表示政治因素是影響其他指標與被其他指標所影響總和中最高者，亦即

「政治因素」是核心重點。

調查結果可看出A1政治因素面向與A2經濟因素面向、A3管理因素面向及A4執行因素交互影響，A2經濟因素面向與A1政治因素及A3管理因素面向交互影響，A4執行因素面向影響A2經濟因素面向與A3管理因素面向，A1政治因素面向及A3管理因素面向自我影響。故所形成的構面關係如圖2所示。

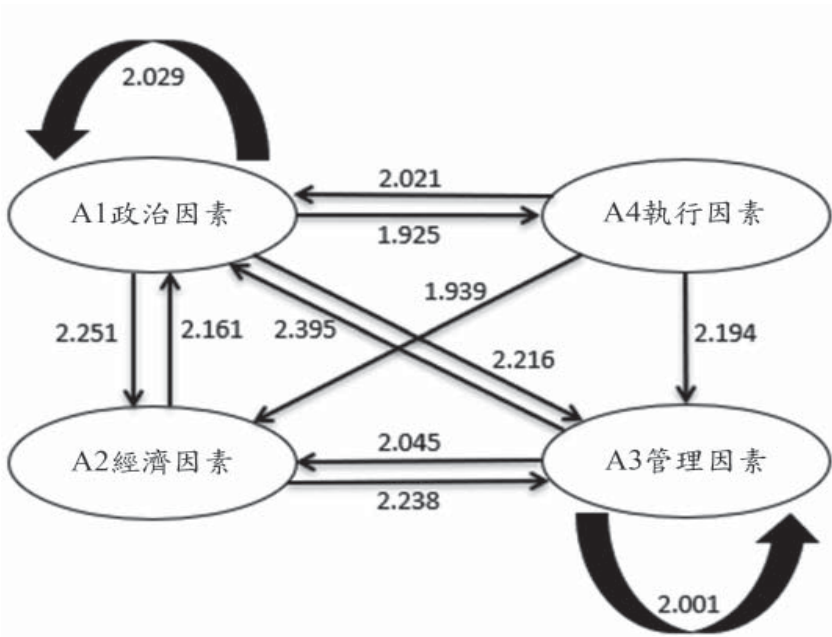


圖2 構面關係圖

二、網路層級法（ANP）分析

運用圖2之決策實驗室法（DEMATEL）找出構面因素之間的關係圖，進而發展網路層級

分析法（ANP）問卷，接著整合問卷資料（構面與指標代號如表3），建構超級矩陣，最後經過多次相乘後由極限化超級矩陣中，統計出每個屬性的整體影響權重值及排序如表4所示。

表3 構面與指標代號說明

構面	指標
A1政治因素	B1兩岸情勢緊張與否
	B2立法委員關注之施政項目
	B3府方重視程度
A2經濟因素	B4國內經濟情況(GDP)
	B5政府財政稅收狀況
	B6行政院中程概算配賦額度
A3管理因素	B7機關單位主官重視程度
	B8預算科目主管單位長官所屬軍種
	B9承辦人員對業務熟悉度
A4執行因素	B10預算需求單位對於預算的執行能量
	B11重大施政計畫或專案
	B12依規定完成計畫核定

表4 影響權重比較表

構面層級	指標層級	ANP權重	構面層級權重	排 序		
				構面	層級	總體
A1 政治因素	B1	0.1705	0.3402	2	1	1
	B2	0.1142			2	4
	B3	0.0555			3	8
A2 經濟因素	B4	0.0938	0.2301	3	1	5
	B5	0.0764			2	6
	B6	0.0599			3	7
A3 管理因素	B7	0.0500	0.3536	1	3	9
	B8	0.1689			1	2
	B9	0.1347			2	3
A4 執行因素	B10	0.0399	0.0761	4	1	10
	B11	0.0088			3	12
	B12	0.0274			2	11

三、關鍵決策因素分析

由表4統計結果顯示，影響國軍作業維持費編列與分配關鍵決策因素，排序結果最優先的因素為「A3管理因素（0.3536）」，其次是「A1政治因素（0.3402）」，排序第3的是「A2經濟因素（0.2301）」，第四是「A4執行因素（0.0761）」。

據此統計結果，國軍在編列與分配預算時，首先必須考量的是「A3管理因素」，「管理因素」的指標有3項，「B7機關單位主管重視程度」、「B8預算科目主管單位長官所屬軍種」及「B9承辦人對業務熟悉度」。其中又以「B8預算科目主管單位長官所屬軍種（0.1689）」與「B9承辦人對業務熟悉度（0.1347）」在整體指標排序中分列第2和第3，顯示「管理因素」在預算編列與分配決策上最具優先性。

由於國防預算資源有限，各軍種皆會出現競爭的現象，調查結果「B8預算科目主管單位

長官所屬軍種」這項指標排序第2。預算科目主管單位長官基於職務歷練，通常一至二年後，就會輪調回所屬軍種繼續向上任職，因此，預算科目主管單位長官在做預算編列與分配時，容易受到軍種背景的影響，對於自己所屬軍種的預算需求，會特別關注額度配賦情形，以利後續回軍升遷發展，這項指標不會在其他各部會預算編列過程中出現，這應該是國家政府預算分配上，國防部專有最特殊的情況，而且是在國軍預算編列與分配最關鍵的影響指標12項指標中，排序第2，顯見其重要性。

在「管理因素」中的承辦人，係指預算科目主管單位承辦人，其負責對於各需求單位提出預算編列指導、審查與額度分配建議，因此，預算科目主管單位承辦人對於業管科目任務屬性的熟悉程度，高度影響了預算的編列和分配結果，承辦人從協助各單位提出新增需求計畫申請，審查計畫的合理性與合宜性，會辦相關聯參提供審查意見，到簽奉權責長官核准納入排序，以及後續向資源司或行政院主計總

處爭取預算配賦，這一系列的作業流程，必須透過相當多的溝通、協調以及向上級報告計畫全案。當承辦人員不熟悉業務，通常無法指導各單位爭取到新增的預算，甚至獲得額度會較前一年度下降；當承辦人員非常熟悉業務時，不論向下或向上溝通協調能力就會提高，較易獲得預算的配賦。

「B9承辦人對業務熟悉度」這項指標是「管理因素」中的重要指標，也是整體12項指標中排序第3的指標，重要性可見一斑。如果遇到預算配賦不足時，還必須具備評估持續性計畫是否具效益、上年度一次性需求是否已刪減、眾多新增工作計畫如何排列優序之能力，所以，承辦人對業務熟悉程度實為預算分配關鍵性的決策因素優先考量指標。

影響國軍作業維持費編列與分配關鍵決策因素，排序第2的是「A1政治因素（0.3402）」，其中最重要的指標是「B1兩岸情勢緊張與否（0.1705）」，也是整體12項指標中排序第1的指標，亦即表示受訪者共同認為此項指標係在預算編列與分配上，是最重要且最優先考量的指標。

國軍作業維持費主要用於維持武器裝備妥善、戰演訓任務執行，可說是國軍維持戰備，遂行保家衛國任務最重要的預算來源。受訪者認為當兩岸關係情勢緊張的情況下，軍事衝突發生的機率升高，政府挹注於國防預算就會增加；反之，兩岸情勢和緩，軍事衝突發生機率降低，就會減少對國防預算的挹注。

所以，因應不同的兩岸情勢緊張狀態，政府會有不同的編列與分配結果。

在「政治因素」中，其次重要的指標是「B2立法委員關注之施政項目（0.1142）」，這項指標是整體12項指標中排序第4的指標，排序如此前面，就是因為國軍作業維持費編列與

分配決策時，絕對必須優先考量這項指標。

立法委員不論是基於對國防事務的關注或是為地方選民、利益團體的服務，都會將其關注的施政項目，落實在對國防預算的審議態度上，為避免國防預算遭到刪減或凍結，導致既定的施政計畫無法順利執行，國軍必須將立法委員關注之施政項目納入預算編列與分配。

但是，立法委員關注的施政項目並非只有在立法院預算審議期間才會提出來，在平時他們就會針對關注的議題，向國軍相關單位提出書面或口頭詢問，所以，相關單位平時就應該持續掌握立法委員關注事項，並且予以適當回應，才能確保編列之預算如期獲得。因此，這項指標對於所有受訪者而言，都認為是影響國軍作業維持費編列與分配決策的重要優先考量關鍵指標。

「A2經濟因素」在構面因素考量優序上，排序第3，回顧前揭決策實驗室法（DEMATEL）分析中，也發現此因素受其他因素影響較大，所以，受訪者在做預算編列與分配的決策時，這項因素所包含的3項評估指標分別排序為第5、6、7，剛好在中間值，亦即「國內經濟情況」、「政府財政稅收」以及「行政院中程概算配賦額度」。

「國內經濟情況（GDP）」係指國防預算的目標是達到國內經濟GDP的3%，雖然實際獲賦額度從未達到此目標，但是只要國內經濟情況差，GDP下降，就會影響國防預算的整體分配額度。

「政府財政稅收狀況」係指政府財政稅收狀況好，歲出預算額度即可提高，國防部獲賦額度就會提高；相反地，稅收額度降低，或達舉債上限，財政部可提供歲出額度就會降低，國防部與其他部會競爭預算亦相對地困難。

「行政院中程概算配賦額度」係指行政院主計總處負責中央各部會及地方補助款歲出預

算分配，因此，會審酌各部會的施政計畫，以競爭評選後配賦國防預算，通常中程概算分配後，國防部會再提出說帖資料，對於預算編列目標年度需求，向主計總處爭取再增賦額度，主計總處的分配意向，直接影響國防預算的獲得情形。

因此，國防預算來源植基於國內經濟情況良好、政府財政稅收高且行政院主計總處衡酌政府歲出後，願意將預算資源挹注於國防，所以「經濟因素」的3項指標，說明國軍作業維持費預算編列與分配決策時，其係必須考量關鍵性決策指標。

「A4執行因素」在四個構面中，不僅構面權重分數相對最低，且內含的3項指標排序也列於關鍵決策指標的最後幾項，這3項指標分別為「預算需求單位對於預算的執行能量」、「重大施政計畫或專案」以及「依規定完成計畫核定」。

回顧前揭決策實驗室法（DEMATEL）分析中，統計數據顯示「執行因素」的影響度最大，表示此項因素會影響其他各項的因素，但是，在構面因素與關鍵指標排序裡，受訪者認為在做預算編列與分配決策時，「執行因素」並不是優先考量的關鍵因素，「預算需求單位對於預算的執行能量」、「重大施政計畫或專案」以及「依規定完成計畫核定」這些指標，也不是優先考量的關鍵決策指標，但是，這些指標仍然是受訪者在原先20項指標中討論篩選後，認為屬於國軍作業維持費編列與分配的關鍵決策因素。

由於預算是依據施政計畫提供可使用的經費，如果預算需求單位對於預算的執行能量不足，預算無法執行後報繳，只會造成國防資源的浪費；相反地，預算配賦無法滿足執行需

求，則會造成施政計畫遲延，所以，作業維持費預算編列與分配決策時，會考量執行能量應該與預算額度相稱。

預算過程是對目標年度施政計畫的經費籌措，需求單位必須先確認是否有規劃重大施政計畫或專案須執行，如果有重大施政計畫或專案，應先將計畫向部長等長官提報，並呈報預算科目主管單位簽奉核可，以利納案排序，獲得預算支持。相反地，如果需求單位對於目標年度缺乏或未能掌握施政規劃，則難以獲得經費支持。實務上，國防部有重大施政計畫或專案時，也會引起立法委員及府方高層關注，在行政院進行預算配賦國防部時，也會考量此項因素，所以，會將預算分配於該項計畫或專案，以利任務遂行。

依預算編列相關規定，預算需求單位對於新增施政項目，應呈報預算科目主管單位，並完成計畫核定後，始可納案排序獲得預算。如果預算需求單位只是提出需求，並未完備相關行政作業程序，則難以獲得預算配賦。因為每年新增計畫與持續性計畫都在競爭有限的預算，所以，如果計畫未能在編列期程內完成核定作業，在「計畫等預算」的原則下，直接就會被排除在分配優序之外，基此，預算需求單位要想獲得預算分配的第一件工作就是要提出概算需求計畫。

伍、結語

國防預算中作業維持費編列實務，係以理性預算理論為基礎，在各單位提出概算需求規劃上，採取「設計計畫預算制度」以及「零基預算制度」，期能達到理性預算決策模式。概算需求由下而上提出，先由國防部所屬各單位

以前一年度預算為基礎，檢討減列一次性、非必要性與無效益預算後，依據新增施政計畫，採取遞增成長的方式編製概算。但是，每年在概算編列過程中，各單位提出的需求額度，增長幅度實已遠高於政府財政負荷。

正如總體預算理論所言，在政府財政條件限制下，作業維持預算編列過程中，除了由下而上提出需求，更重視由上而下預定總體預算目標，且在國防部建立一套資源分配的競爭評比審查制度，以利將國防預算發揮最大效益。

本研究根據文獻探討及專家學者訪談，歸納出決策因素的四個構面，分別為「政治因素」、「經濟因素」、「管理因素」及「執行因素」。

為有效掌握國軍作業維持費編列與分配關鍵因素，依據問卷調查權重排序結果，影響決策最優先考量的因素為「A3管理因素」，其次是「A1政治因素」，排序第3的是「A2經濟因素」，第4是「A4執行因素」。

在12項指標中，排序第1的關鍵決策指標是「B1兩岸情勢緊張與否」，因為國軍作業維持費主要用於維持武器裝備妥善、戰演訓任務執行，所以考量不同的兩岸情勢緊張狀態，會有不同的預算編列與分配結果。

由於國防預算有限，各軍種皆會出現資源競爭現象，調查結果發現「B8預算科目主管單位長官所屬軍種」這項指標排序第2，係因預算科目主管單位長官基於職務歷練，考量後續會輪調回所屬軍種繼續向上任職，因此，預算科目主管單位長官在做預算編列與分配時，容易受到軍種背景的影響，這項指標應該是國家政府預算分配上，國防部專有最特殊的情況，成為國軍預算編列與分配最關鍵優先考量的決策指標，絕不能忽視。

當承辦人員不熟悉業務，通常無法指導各

單位爭取到新增的預算，甚至獲得額度會較前一年度下降；當承辦人員非常熟悉業務時，不論向下或向上溝通協調能力就會提高，較易獲得預算的配賦。因此，「B9承辦人對業務的熟悉程度」實為優先考量國軍作業維持費編列與分配關鍵性的決策指標。

立法委員不論是基於對國防事務的關注或是為地方選民、利益團體的服務，都會將其關注的施政項目，落實在對國防預算的審議態度上，為避免國防預算遭到刪減或凍結，導致既定的政策無法順利推動，國軍必須將「B2立法委員關注之施政項目」納入預算編列與分配。且平時就應該持續掌握立法委員關注事項，並且予以適當回應，才能確保編列之預算如期獲得。

由於本研究提出之各項關鍵決策因素與評量指標，係具有預算編列理論基礎，加上透過實務參與者共同研討，從眾多因素與指標中篩選之結果，因此，建議預算編列與分配之參與者，應詳加了解各項因素與指標之意涵，即可降低計畫審退機率，並提高概算獲賦可能性，有利預算審議通過與後續政策推動。

參考文獻

1. 李允傑,1997年.《財務行政與政策過程》.台北：商鼎文化出版社.
2. 李允傑、孫克難、李顯峰、林博文,2007年.《政府財務與預算》.台北：五南圖書股份有限公司.
3. 林華德、李顯峰、徐仁輝,1997年.《財務行政》.台北：國立空中大學.
4. 徐仁輝,1999年.《當代預算改革的制度性研究》.台北：智勝文化事業有限公司.
5. 徐仁輝,2009年.《公共財務管理》.台北：智勝文化事業有限公司.

- 6.黃世鑫、徐仁輝、張哲琛,1995年.《政府預算》,台北:國立空中大學.
- 7.蘇彩足,1997年.《政府預算審議制度—理論與實務之探討》,台北:智勝文化事業有限公司.
- 8.蘇彩足,1996年.《政府預算之研究》.台北:華泰書局.
- 9.蘇彩足,1996年.〈政府預算決策模式之探討:從中央政府總預算之編列談起〉,《中山學術論叢》,第12期,頁229-244.
- 10.劉立倫,2000年.《國防財力管理-PPB制度基礎的財務資源管理》.台北:華泰書局.
- 11.Fontela, E., & Gabus, A. 1976. The DEMATEL observer, Battelle Institute, Geneva Research Center.
- 12.Liu, K. F. R., & Lai, J. H. 2008. Decision-support for environmental impact assessment: A hybrid approach using fuzzy logic and fuzzy analytic network process, Expert Systems with Applications, Vol.36, No.3, pp.5119-5136.
- 13.Liou, J. J. H., Tzeng, G. H., & Chang, H. C. 2007. Airline safety measurement using a hybrid model, Air Transport Management, Vol.13, No.4, pp.243-249.
- 14.Ou Yang, Y. P., Shieh, H. M., Leu, J. D., & Tzeng, G. H. 2008. A Novel Hybrid MCDM Model Combined with DEMATEL and ANP with Applications, International Journal of Operations Research, Vol.5 No.3, pp.160-168.
- 15.Rubin, S. I. 1998. New Directions in Budget Theory. New York: State University of New York Press.
- 16.Saaty, T. L., 1980. Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation, McGraw-Hill, New York, NY.
- 17.Saaty, T. L., & Takizawa, M., 1986. Dependence and independence: From linear hierarchies to nonlinear networks, European Journal of Operational Research, Vol.26, No.2, pp.229-237.
- 18.Saaty, T. L., 1996. Decision Making with Dependence and Feedback: The Analytic Network Process, RWS Publications, Pittsburgh, PA.
- 19.Wildavsky. A. 1964. The Political of the Budgetary Process. New York: Harper Collins Publishers Inc.



韓榮姿

➡現職：

國防部資源規劃司簡任編纂

➡學歷：

國立中興大學公共政策研究所碩士
87年班

➡經歷：

經濟部智慧財產局專員
國防部整合評估室薦任編纂



高志榮

➡現職：

國防大學戰爭學院上校主任教官

➡學歷：

空軍官校80年班
戰爭學院98年班

➡經歷：

飛行官、科長、大隊長、參謀長