



國軍武獲建案流程變革 對軍購案預算編列之影響 ——以陸軍主要武器系統裝備為例

DOI: 10.3966/230674382021081103005

周長銘、陳姿萍

提要

- 一、國軍武器裝備獲得建案作業程序自民105年起改變執行迄今，每年均將實際作業面臨之窒礙問題，檢討後續具體作法或策進作為，採滾動方式實施調整，續令頒各軍種據以執行，可看出相關建案程序上確實有未臻周延之處。
- 二、本研究就陸軍近年主要武器系統裝備軍購案為例，面對武獲建案程序之變革，其建案預算匡列基準進行比較分析，並針對實際執行所見問題實施研究，得知會影響建案後續作業因素，計有報價資料的作業期程及成本估算之資料來源等兩項因素。
- 三、建案作業程序調整除需符合一切政策法規之條件，訂定相關作業標準及程序，以供各建案單位依循外，還需要因時制宜，就實際執行所面臨之窒礙問題，予以調整並解決，另輔以相關管制手段等機制，以建構完善之建案作業機制。

關鍵詞：軍事投資建案、軍購案、安全援助管理手冊、軍事售予

壹、前言

國軍武器裝備獲得流程可區分「設計、計畫、執行」等三階段，最核心部分在於計畫階段，建案作業人員如何藉由嚴謹的武獲管理程序，其中包括事前評估、裝備獲得方式分析及完善專案管理，以有效整合、分配、運用有限國防資源，確保在計畫期內籌獲符合未來作戰實需之精良武器裝備，建構堅強之防衛戰力，確保國家安全。

國軍軍事投資建案作業，國防部早已在民87年即訂有相關作業規定，在武器裝備籌獲則區分「委（研）製、商購及軍購」等三方式，而就軍事投資預算匡列部分，主要係依廠商提供相關商情報價及參考資料納入參考，其中「軍購」部分主要仰賴美軍提供報價資料（Price and Availability data, P&A），但伴隨著建案作業規定之調整與修訂，對美提出報價資料需求信函（Letter of Request for Price and Availability data, LOR for P&A）也從「由建案單位循駐美軍事代表團向美方提出」，改為「得於作戰（研發）需求文件奉核後，經國防部授權由建案單位循駐美軍事代表團向美方提出」，而美軍回復進度將影響系統分析，更將影響建案作業推展，倘若使用初估報價（Rough Order of Magnitude, ROM），則直接影響預算匡列之精確性，致後續易受社會大眾及審監單位質疑。

本研究依過去主要武器系統軍購案籌獲案例，探討武獲建案程序變革前及變革後，相關對美軍購案之預算匡列基準，以及建案過程中可能面臨之風險，藉由比較分析，探討相關作業程序，提供後續建案作業精進建議，以強化建案作業程序。

貳、對美軍購作業程序

一、國軍武獲建案作業

國軍武獲建案作業已行之有年，其中國軍軍事投資計畫建案作業規定自民87年令頒執行，迄今已執行20餘年，當中亦依執行現況檢討修訂，而原訂之建案作業程序概區分「作戰需求文件、系統分析報告、投資綱要計畫」等三階段，民105年10月國防部為提升建案品質，周延計畫作為考量，由前述原三階段調整為「整體獲得規劃書」乙階段，續於民106年7月修訂為「作戰需求文件、整體獲得規劃書」兩階段，將系統分析及投資綱要計畫等兩份文件，整併於整體獲得規劃書統一撰擬，以縮短建案作業期程，民109年10月國防部考量軍事投資範圍、建案審查、軍購作業、結案條件及聯參權責等要素，再次修訂「國軍軍事投資建案作業規定」，律定投資個案建案之計畫階段區分「作戰（研發）需求文件、系統分析文件、期程工項文件及整體獲得規劃書」等四階段，¹相關建案程

1 《國軍軍事投資建案作業規定》（臺北：國防部，民國109年10月30日），頁3。

序調整進程如圖一。

就建案作業期程而言，民105年前武獲建案作業程序針對作戰需求、系統分析等文件並無明確律定截止時間，僅就投資綱要計畫律定需於目標執行年度（D年）前12個月（D-2年12月31日）完成建案程序。

民105年後武獲建案作業程序變革，相關新增建案管制於D-2年10月31日前核定作戰需求文件，整體獲得規劃書則管制於D-1年3月1日前呈報國防部，並需於同年5月31日前核定，未核定個案，則不納入年度預算編列。

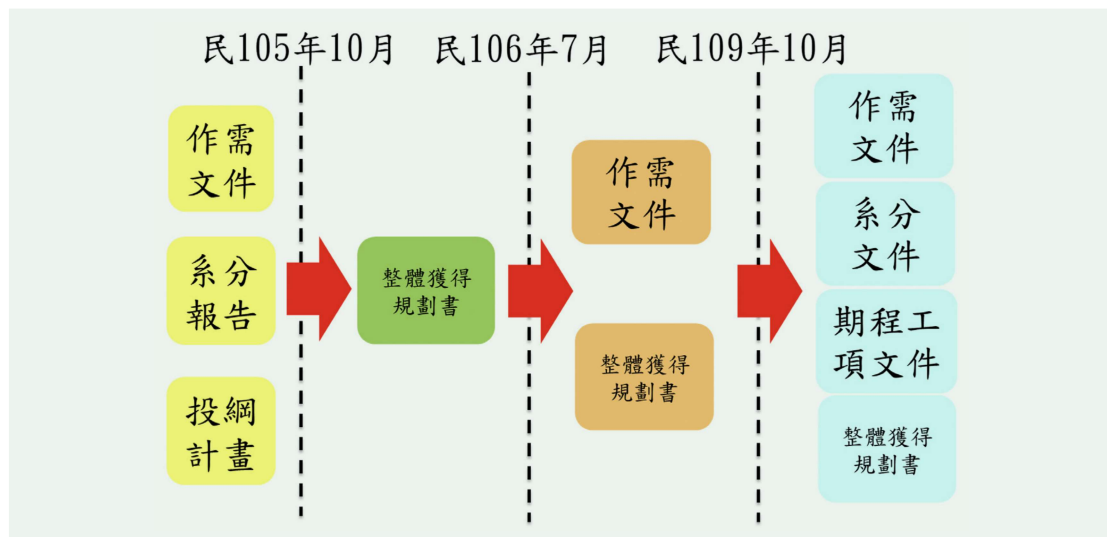
而就現行新增建案作業流程，作戰需求文件管制於D-2年3月1日前核定，同年11月1日核定系統分析文件，期程、工項文件管制於D-1年3月1日前核定，整體獲得規劃書未於同年5月1日核定，則不納入年度預算編制，各時

期建案文件核定截止日期統計，如表一。

作戰需求文件內容，較無談論建案所需預算，主要在敘明該項建案之作戰需求與目的，建案所需預算額度則在作戰需求文件核定後，於系統分析作業實施成本估算，亦即依民105年前的規定，所需預算會在系統分析階段估算，民105年10月至109年10月會在整體獲得規劃書撰擬時實施估算，民109年後再次回到系統分析階段實施。

二、對美軍事售予採購作業

軍事售予（Foreign Military Sales, FMS）為美國政府遂行武器輸出管制法（Arms Export Control Act, AECA）對外安全合作政策重要子計畫之一，該名詞係以美國為賣方之立場說明該國對外供售軍事物資或服務項目之用語，而我國循軍事售予管道向美國政



圖一 建案程序調整進程圖

資料來源：本研究整理

表一 各時期建案文件核定截止日期統計表

各時期建案文件核定截止日期統計表			
期程	作需文件核定日期	系分文件核定日期	投資綱要/整規書核定日期
民105年前	無明確律定		D-2年12月31日
民105年10月至民109年10月	D-2年10月31日	X	D-1年5月31日
民109年後	D-2年3月1日	D-2年11月1日	D-1年5月1日

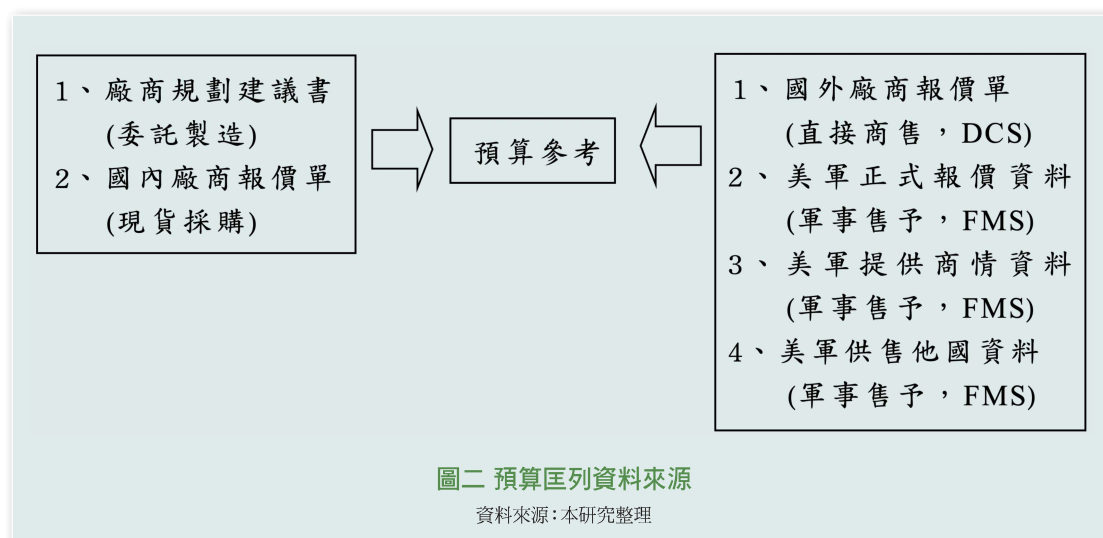
資料來源：本研究整理

府採購，主要係依據政府採購法第105條第1項第4款「循條約或協定向外國政府、國際組織或其授權機構辦理之採購」及軍事機關採購作業規定第五篇「特種採購」之法令，執行政府對政府之間之買售。

而依國防部軍事投資建案作業規定所律定，不論委（研）製、國內現貨採購、直接商購(Direct Commercial Sales, DCS)及軍購案，均需依規定完成相關建案文件，若要細

分其中差異，在於系統分析時所需成本估算其資料來源之不同，就委（研）製案的預算匡列而言，大多係依廠商所提供之規劃建議書報價予以參考，而對美軍購部分，實際作業概可採用駐美軍事代表團之回復商情、相關對美會議（如：陸美、航美、海美等會議）提供初估報價，或美軍提供之正式報價資料為主，如圖二。

報價資料通常為買方國家或國際組



組織規劃循軍事售予管道籌獲美國國防物資，於建案作業初期所提出之主要需求申請標的，依美國國防部安全援助管理手冊（Security Assistance Management Manual, SAMM）定義，「報價資料之主要目的，並非是為了未來發展軍事售予發價書（Letter of Offer And Acceptance, LOA）參考之用，其與軍事售予發價書所蒐整及含括之資料內涵並無絕對之關聯性」，²而報價資料的準備期程一般可於接獲買受方提出需求申請後45天內回復。³

伴隨著國軍軍事投資計畫建案作業規定的修訂，對美軍購程序也有相關的調整，舉例說明，報價資料需求信函在民96年以前並無特別規定，建案單位可於建案過程中自行向美提出，而無須經由國防部授權，民96年3月國防部修頒的軍事投資計畫建案作業規定指出「屬軍售需求之建案應於作需文件核定時，須副知戰略規劃司納入管制，各司司令部（單位）於文到10日內，將軍售需求文件呈報本部業管單位逕會綜辦方式審核，並簽請權責長官核定後，循駐美軍事代表團向美方提出軍售需求申請」，⁴民105年10月國防部令頒國軍武器裝備獲得建案作業規定，律定

「籌獲方式檢討含對美軍購需求之建案，得於建案過程中由建案單位將軍購報價資料需求信函，循駐美軍事代表團向美方提出報價需求，納入分析」，⁵民106年7月又調整為「籌獲方式檢討含對美軍購需求之建案，得於建案過程中得經本部授權由建案單位將軍購報價資料需求信函，循駐美軍事代表團向美方提出報價需求，納入分析」，⁶民109年最新令頒之國軍軍事投資建案作業規定，修訂為「籌獲方式含對美軍購需求之建案，得於作戰（研發）需求文件奉核後，經本部授權由建案單位將軍購報價資料需求信函，循駐美軍事代表團向美方提出報價需求，納入分析」，⁷如表二。

三、美安援作業機制

美國對我軍購需求審議程序自民71至90年間，係依據「武器輸出管制法」與「臺灣關係法（Taiwan Relations Act, TRA）」之安全政策指導，與臺灣共同發展出一套供售決策模式，其區分四階段執行，概述如下：

（一）需求清單的準備與遞交：由臺灣各軍種向國防部提報重大軍事採購需求項目，並由國防部決定優先順序後列成一份清單，於每年年底前召開「預備會

2 Department of Defense, 《Security Assistance Management Manual》(DoD, 5105.38-M), C5.3。

3 同註2, C5.3.2。

4 《國軍軍事投資計畫建案作業規定》(臺北：國防部，民國96年3月29日)，頁5。

5 《國軍武器裝備獲得建案作業規定》(臺北：國防部，民國105年10月7日)，頁8。

6 《國軍武器裝備獲得建案作業規定》(臺北：國防部，民國106年7月7日)，頁8-9。

7 同註1，頁19。

表二 對美提出軍購報價資料需求信函作業程序說明表

對美提出軍購報價資料需求信函 (LOR for P&A) 作業程序說明表				
規定	國軍軍事投資 建案作業規定 (96.3.29)	國軍武器裝備 獲得建案作業規定 (105.10.7)	國軍武器裝備 獲得建案作業規定 (106.7.7)	國軍軍事投資 建案作業規定 (109.10.30)
時間	作需文件奉核後	建案過程中	建案過程中	作需文件奉核後
國防部授權	O	X	O	O

資料來源：本研究整理

議」遞送美官方代表。

(二) 工作小組審查評估：美國收到臺灣遞交之需求清單後，將由國防部組成若干小組，對各項需求細節進行研討，並可能要求參訪各軍事據點，以期深入瞭解臺灣防衛需求，最後整合意見，形成美對臺軍售之基本立場。

(三) 解決美國行政部門間意見：每年四月前，由美國防部政策次長、國務院主管武器管制及國際安全事務的助理國務卿以及國安會副國家安全顧問，協商解決各部門意見，若無法達成共識，則由國防部長、國務卿以及國家安全顧問來解決。

(四) 年度軍售會談：前一個階段結束後，美政府是否同意供售的項目清單已決定，通常於雙方舉行的軍售「正式會議」中，由美國防部當場告知臺灣與會代表。

到了民90年4月，美國布希政府宣布對

臺軍售評估審查回歸「正常化」，廢止了過去20年對我國所採行之年度「軍售需求清單」，改由提出「包裹式」審查核准方式，代表「臺灣可比照其他與美國有邦交之盟國作業模式，隨時依個案提出軍售需求，美國接獲需求信函後，即進入供售決策審查模式」。

依據美國防部安全援助管理手冊指出，各國對美採購可區分「直接商售」及「軍事售予」等兩種，一般而言，美國防部在政策上對採取直接商售或軍事售予途徑達成外國政府滿足其自我防衛需求之態度並無差別，除非駐在國政府堅持要求以軍事售予方式籌獲，否則美國防部是會鼓勵駐在國嘗試採直接商售途徑來進行；另美國防部原則上不允許同時提供軍事售予與直接商售之報價資料供外國政府作比較；而為避免價差造成疑慮，同時保證美國防安全合作局 (Defense Security Cooperation Agency, DSCA) 或三軍部門 (Military Department, MILDEPs) 透過安全合作組織 (Security

Cooperation Organization, SCOs) 提供外國政府之軍售報價資料正確性，無論軍事售予或直接商售之報價資料，美廠商或美政府均可依實需提供外國政府各種不同結合武器系統主件供售之交貨期程、裝備研改、零附件及訓練規劃等選項，以利供售對象國家進行整體評估分析。⁸

而所有的採購均不會排除比價、議價等行為，針對買方國家一面循軍事售予管道，又同步從美國商業來源尋求報價資訊，採此種同步商議的方式，比較同一標的下軍事售予和直接商售之價格，以求獲取議價之利益，美國針對此一狀況，在安援管理手冊也予以說明如下：

- (一) 在軍事售予資訊已先期取得之情況，隨後又決定循直接商售管道詢商報價，買方國家必須在洽商之前，取消原循軍事售予管道提出之需求信函；若軍事售予發價書已完成並提供買方國家，買方國家又透過直接商售程序就相同品項向業界另進行招商作業，業管之安全援助執行機構 (Implementing Agency, IA) 應立即向買方國家政府之意圖與作為提出質疑，並表明原提供之軍事售予發價書可能會被撤銷。⁹
- (二) 若買方國家已循直接商售程序洽商

後，又向美政府提出軍事售予之報價資訊請求，則必須確認買方國家所有直接商售活動均停止，並正式將其理由及決定通知美國政府，始得考量後續任何軍事售予資訊之提供。¹⁰

依武器輸出管制法，賦予了美國總統對於軍用主件 (end-items) 僅能循軍事售予管道輸出之決定權，相關僅能循軍事售予管道釋出之品項，將送國防安全合作局及國防科技安全署 (Defense Technology Security Administration, DTSA)，最後將相關決策提供給國務院，供其審查以作出核准或否決，而透過國防貿易管制處 (Directorate of Defense Trade Controls, DDTTC) 監督的直接商售案輸出許可程序，國防科技安全署將審查輸出許可的請求，以確保與僅循軍事售予管道釋出一致，而僅能循軍事售予管道釋出之裝備清單計有以下32項，如表三。

參、案例分析

本研究選擇陸軍近年主要武器系統對美採購案，計有新型攻擊直升機、新型通用直升機、新型戰車及人攜式短程防空飛彈等四個專案，依各專案建案作業年度，可包含在武獲建案作業程序變革前及變革後，故相

8 同註2，C2.1.8.6。

9 同註2，C4.3.7.1。

10 同註2，C4.3.7.2。

表三 僅能軍事售予裝備類型清單

1、特定雷達 (Select Radars)
2、空對空飛彈 (Air-to-Air Missiles)
3、攻擊直升機 (Attack Helicopters)
4、全自動武器系統 (Autonomous Weapons Systems)
5、彈道飛彈方位組件 (Ballistic Missile Defense Items)
6、特定用途之飛行器組件 (Special Purpose Aircraft Items)
7、反簡易自組爆裂物組件 (Counter Improvised Explosive Device Items)
8、跨領域戰解決方案 (Cross Domain Solutions)
9、直能導向武器 (Directed Energy Weapons)
10、戰鬥機 (Fighter Aircraft)
11、陸基防空武器 (Ground Based Air Defense Items)
12、紅外線反制 (Infrared Countermeasures)
13、情報資料庫/威脅參數 (Intelligence Libraries/Threat Data)
14、雷射測量裝置 (LADAR/LIDAR)
15、單兵攜行式防空武器 (Man-Portable Air Defense Items)
16、軍用煙霧發射系統 (Military Aerosol Delivery Systems)
17、飛彈 (Missiles)
18、任務裝備/系統 (Mission Equipment/Systems)
19、任務計畫系統 (Mission Planning Systems)
20、飛彈科技管制協定第一類組件 (Missile Technology Control Regime CAT I Items)
21、全球定位/精準定位系統 (GPS/PPS)
22、核子武器/核動力推進 (Nuclear Weapons/Nuclear Propulsion)
23、特定電戰組件 (Select Electronic Warfare Items)
24、特定感應式個人攜行夜視裝備 (Select Sensor Fusion Man-Portable Night Vision Devices)
25、感應引發武器 (Sensor Fused Weapons)
26、無人操作武器 (Stand Off Weapons)
27、聲納 (Sonar)
28、通信保密裝備 (COMSEC)
29、特定魚雷 (Select Torpedoes)
30、反制魚雷裝備 (Torpedo Countermeasures)
31、反制攻艦巡弋飛彈裝備 (Anti-Ship Cruise Missile Countermeasures)
32、無人飛行器及相關配件 (Unmanned Aerial Systems and related components)

資料來源：SAMM手冊C4.3.5.2

關作業程序變革對軍購案預算編列之影響，可作充分探討研究。

一、建案程序變革前

(一) 新型攻擊直升機

新型攻擊直升機，為陸航部隊遂行「地面防衛」之主戰兵力，依美軍提供之報價資料，於民97至103年編列約新臺幣593億元，國防部於民96年5月23日昌旭字第0960009626號令核定投資綱要計畫，¹¹而後續美國防安全合作局於2008年10月公告，採購30架阿帕契攻擊直升機金額約為美金25億元，¹²依當時主計總處公告對美匯率31.19計算，¹³約為新臺幣779億7500萬元，已超過原預算約新臺幣186億7500萬元，漲幅約31.5%。

(二) 新型通用直升機

新型通用直升機，為汰換陸航部隊使用逾30年UH-1H機種，依美軍提供之報價

資料，於民97至109年編列約新臺幣847億元，國防部於民96年8月22日昌旭字第0960016232號令核定投資綱要計畫，¹⁴而後續美國防安全合作局於2010年1月公告，採購60架黑鷹直升機金額約為美金31億元，¹⁵依當時主計總處公告對美匯率31.97計算，約為新臺幣991億700萬元，已超過原預算約新臺幣144億7000萬元，漲幅約17%。

二、建案程序變革後

(一) 新型戰車

新型戰車，係考量我現役主力戰車作戰效能，以有效達成「灘岸殲敵」之任務，並支持「戰略持久、戰術速決」之軍事戰略指導，故籌建新型戰車，發揮裝甲部隊機動靈活、迅速分合之特性達到剋敵致勝之目標，專案採用陸美會議美軍所提供之初估報價，於民108至116年編列約新臺幣405億元，國防部於民107年8月22日國略建軍字第

11 103年度國防部單位預算，中華民國國防部-全球資訊網-預算及決算書，<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=71877&title=%e6%94%bf%e5%ba%9c%e8%b3%87%e8%a8%8a%e5%85%ac%e9%96%8b&SelectStyle=%e9%a0%90%e7%ae%97%e5%8f%8a%e6%b1%ba%e7%ae%97%e6%9b%b8/103年度國防部所屬單位法定預算書.pdf>，檢索日期民國110年2月28日，頁145。

12 Shirley A. Kan, “Taiwan, Major U.S. Arms Sales Since 1990”, Congressional Research Service, Aug 29, 2014, p9-10。

13 新臺幣兌美元匯率，中研院經濟研究所，<http://www.econ.sinica.edu.tw/content/economicdata/contents/2013090215155290268/?MSID=2013090914141961753&R=4>，檢索日期民國110年2月25日。

14 同註11，頁144。

15 “Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States – UH-60M BLACK HAWK Helicopters”, Defense Security Cooperation Agency NEWS RELEASE No.09-03。

1070001338號令核定整體獲得規劃書，¹⁶而後續美國防安全合作局於2019年7月公告，採購108輛M1A2T戰車金額約為美金20億元，¹⁷依當時主計總處公告對美匯率32.12計算，約為新臺幣642億4000萬元，已超逾原預算約新臺幣237億4000萬元，漲幅約58.6%。

（二）人攜式短程防空飛彈

人攜式短程防空飛彈，係為提升戰時戰場存活率及對航空器損傷率，籌購人攜式短程防空飛彈（Stinger），強化短程防空戰力，此專案由海軍統籌辦理建案，國防部已於民國104年11月12日國備計評字第1040014100號核定整體獲得規劃書，陸軍於民國107年以增購方式併案籌獲，採用美軍提供海軍之發價書價格，於民國108至114年計編列約新臺幣72億元，¹⁸整體獲得規劃書於民國107年8月15日奉國防部國略建軍字第1070001293號令核定，而後續美國防安全合作局於2019年7月公告，採購250枚人攜式短程防空飛彈、發射系統108套等金額約為美金2億元，¹⁹依當時主計總處

公告對美匯率32.12計算，約新臺幣64億2400萬元，原預算可完全支應。

三、小結

本章節已就建案程序變革前後，陸軍的四項主要武器系統軍購案，其建案作業時預算匡列的方式以及相關資訊的來源，並藉由美安合局後續對外公告的資料予以比對，如圖三。

肆、影響成本分析探討

國軍軍事投資計畫建案作業必定得經過一串的評估及審查程序，姑且不論各階段所管制之建案文件核定日期，但勢必得納入五年兵力整建計畫後，才開始依計畫節點管制執行建案作業，若為因應區域內敵情威脅改變之迫切性（戰備急需）建案項目，在調整五年兵力整建計畫後，其建案作業期程可能壓縮在一至兩年內完成。

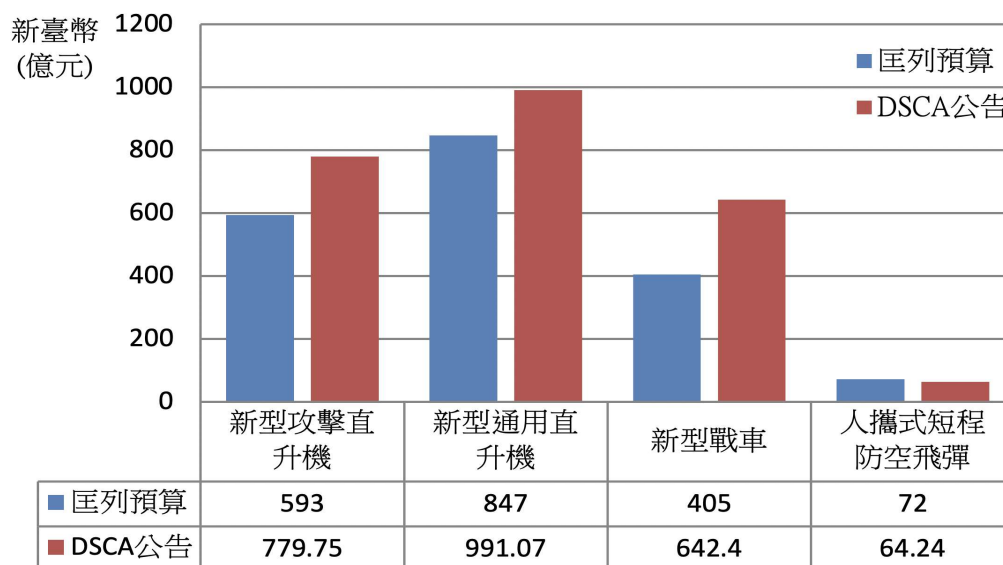
而整個建案計畫作為，除了探討該裝備

16 110年度國防部單位預算案，中華民國國防部-全球資訊網-預算及決算書，<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=71877&title=%e6%94%bf%e5%ba%9c%e8%b3%87%e8%a8%8a%e5%85%ac%e9%96%8b&SelectStyle=%e9%a0%90%e7%ae%97%e5%8f%8a%e6%b1%ba%e7%ae%97%e6%9b%b8/110年度國防部所屬單位法定預算書.pdf>，檢索日期民國110年2月28日，頁167。

17 “Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States – M1A2T Abram Tanks and Related Equipment and Support”，Defense Security Cooperation Agency NEWS RELEASE No.19-22。

18 同註16，頁264。

19 “Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States –Stinger Missiles and Related Equipment and Support”，Defense Security Cooperation Agency NEWS RELEASE No.19-21。



圖三 各專案成本差異圖

資料來源：本研究整理

之作戰需求目的、接戰的目標種類、需求計算基準及汰除轉列規劃外，還需在有限的國防資源下，精確的執行系統與成本分析，詳實匡列所需預算，以籌建符合國軍作戰實需之武器系統裝備，以下將以對美主要武器系統軍購案為探討，就可能影響成本分析因素，計歸納為對美作業程序影響及成本估算來源影響等兩項實施探討。

一、軍購作業程序，對美軍報價資料獲得之影響

對美軍購之建案作業程序，可從專案的作戰需求文件核定開始，若籌建方式經評估國內無承（產）製能量者，將循軍購、商售方式向美國籌購所望裝備，就執行程序而言，作戰需求文件核定後即辦理系統分析作業，新

型攻擊直升機、新型通用直升機、新型戰車及人攜式短程防空飛彈等四案，遂依當時國防部頒之軍事投資建案作業規定執行，作業歷程表如表四。

（一）新型攻擊直升機

作戰需求文件在民95年奉國防部核定，報價資料需求信函依規定不須經國防部授權即可向美提出申請，陸軍在民94年12月時循駐美軍事代表團請美方提供報價資料，續於民95年9月獲美方正式報價，歷程10個月，續將美方報價資料納入系統分析報告，執行成本分析作業。

（二）新型通用直升機

作戰需求文件在民95年奉國防部核定，報價資料需求信函同新型攻擊直升機案，依

規定不須經國防部授權即可向美提出申請，陸軍在民95年9月時循駐美軍事代表團請美方提供報價資料，續於民96年3月獲美方正式報價，歷程7個月，據以納入成本分析。

(三) 新型戰車

作戰需求文件於民104年奉國防部核定，而報價資料需求信函，依民106年國軍武器裝備獲得建案作業規定，必須經國防部授權同意，始可向美提出申請，陸軍於民107年7月獲國防部授權，向美方提出報價資料需求申請，考量作業管制節點，並參考新型攻擊直升機及新型通用直升機美方回復報價資料之進度，評估其無法於45日內回復，故採用陸美會議美軍提供之商情資料納入整體獲得規劃書執行成本分析，並於民107年8月奉國防部核定。

(四) 人攜式短程防空飛彈

作戰需求文件於民107年奉國防部核定，報價資料需求信函係依民106年國軍武器裝備獲得建案作業規定，必須經國防部授

權同意，始可向美提出申請，但此案較為特殊，因當時海軍已有同品項裝備之持續案正在進行，國防部遂要求由該軍司令部將陸軍的需求項量一併納入籌購，由陸軍完成相關建案程序後由海軍統一執行建案作業，故陸軍係採用美軍當初提供海軍之發價書，其中明列全案各品項及服務之金額實施成本分析，據以完成全案預算匡列，無另循駐美軍事代表團，向美提出報價資料需求申請。

二、成本估算來源，對專案預算匡列之影響

(一) 國外廠商報價

依政府採購法第104條規定「軍事機關之採購，應依本法之規定辦理。但武器、彈藥、作戰物資或與國家安全或國防目的有關之採購，而有下列情形者，不在此限。一、因應國家面臨戰爭、戰備動員或發生戰爭者，得不適用本法之規定。二、機密或極機密之採購，得不適用第二十七條、第四十五條及第六十一條之規定。三、確因時效緊急，有危及重

表四 報價資料需求信函作業歷程表

陸軍近年主要武器系統軍購案報價資料需求信函作業歷程表				
案名	需國防部授權	報價資料申請日期(1)	美軍回復報價資(2)	執行歷程(3) (3)=(2)-(1)
新型攻擊直升機	否	94.12	95.9	10個月
新型通用直升機	否	95.9	96.3	7個月
新型戰車	是	107.7	X	X
人攜式短程防空飛彈	是	依據美軍提供海軍之發價書		

資料來源：本研究整理

(Security Assistance Reviews, SAR)向美軍提出採購單價等問題，由美軍針對相關議題提供回復，其回復之價格資訊無正式報價資料般精準，但仍可納入評估。

(四) 美軍供售他國資料

參考美安局網站公開資訊或美國財報等資料，估算所需金額，惟其相關供售品項可能非專案所需採購項目，且通常為各國採購之統包式報價，致無法精準估算各品項單價。

就以上執行方式而言，新型攻擊直升機、新型通用直升機等兩案，在成本分析階段採用美軍提供的報價資料完成預算匡列，與後續美安合局公告之金額相比差異33%及17%，新型戰車乙案，在成本分析採用美軍提供之商情資料來執行預算匡列，其與美安合

供之商情資料來執行預算匡列，其與美安合



陸軍後勤季刊2021年8月 77

表五 陸軍近年主要武器軍購案預算匡列比較表

陸軍近年主要武器軍購案預算匡列比較表				
案名	匡列預算 (單位:新臺幣)	DSCA公告 (單位:新臺幣)	差異	報價來源
新型攻擊直升機	593億元	779億7500萬元	超逾31.5%	P&A(次之)
新型通用直升機	847億元	991億700萬元	超逾17%	
新型戰車	405億元	642億4000萬元	超逾58.6%	陸美會議(再次之)
人攜式短程防空飛彈	72億元	64億2400萬元	可支應	LOA(最佳)

資料來源:本研究整理

局公告之金額相比差異達59%，而人攜式短程防空飛彈乙案，成本分析則採用海軍提供持續案的發價書資料，其匡列的預算則完全支應美安合局所公告之供售金額，如表五。

三、綜合研析

綜合評估作業期程及成本估算來源，已可初步瞭解前述各項對武獲建案預算匡列之影響，就新型攻擊直升機與新型通用直升機等兩案，依當初的規定，並無明確的管制對美提出報價資料需求信函，所以美軍有相對的時間作業，完成後提供給我國，對建案單位來說也有足夠的時間納入成本分析執行參據；而新型戰車案，此案作需文件雖早已核定，但依當時的建案作業規定，需要國防部授權始可向美軍提出申請，本案到D-1年的7月國防部才授權同意，但依規定，整體獲得規劃書必須在D-1年的5月31日奉核，雖最後核定時間在8月核定整規書，但整個報價資料的作業期程，是無法配合的，故僅能以美軍提供商情資料實施估算；人攜式短程防空飛彈案則採用了海軍當時正在執行建案的發

價書資料，故金額的匡列也相較其他專案來的正確。

綜上所述，就建案作業程序及成本估算來源等兩面向實施研析，可明確瞭解在軍購案預算匡列的正確性中，發價書資料優於報價資料，報價資料優於美軍商情資料，美軍商情資料又優於美軍供售他國資料；另就資料獲得期程（難易）來看，相關正式資料並非短時間內可立即獲得，美安援管理手冊雖表明於接獲採購國需求申請後，可於45日內回復報價資料，但實際作業上幾乎都超出期限，最快可獲得之資訊就是美安合局網站公告的各國供售訊息，而各品項單價之獲得，攸關成本分析作業時預算匡列的精準，故可說明充足的作業期程，在建案作業時的重要性。

伍、結論與建議

一、結論

從近年國軍武器裝備獲得建案作業之

程序變革來看，其作業程序似乎還存在著進步的空間，本研究在時間受限的狀況下，僅就對軍購案預算編列的影響實施探討，而從本文所列舉的四個案例，檢討其成因，提出以下兩點結論：

（一）報價資料作業期程，對建案作業之影響

排除採用發價書的案例，在報價資料需求信函部分，兩型直升機案的報價資料需求信函申請，不須經由國防部授權，故提供美軍及建案單位相當充足的時間實施作業，而新型戰車案其限制在於國防部授權向美軍提出報價資料需求申請的時間，若比照直升機案的執行方式，陸軍可於民104年作戰需求文件奉核定後，不經國防部授權即向美軍提出報價資料需求申請，美軍亦有足夠的時間作業並精算相關需求品項單價，也就不會受限於國防部授權提出報價資料需求信函的時間與整體獲得規劃書核定時間，就後續成本估算應較為準確。

（二）成本估算資料來源，對專案預算匡列之影響

使用發價書資料的人攜式短程防空飛彈預算匡列最準確，使用報價資料的新型攻擊直升機、新型通用直升機兩案其預算匡列已出現明顯差異，而採用美軍商情資料的新型戰車案，其預算匡列差異最大；在使用報價資料時，成本估算差異達17至33%，而使用陸美會議的美軍報價資料，成本估算的差異則達到59%之高，撇開屬於正式合約的發價

書不談，就報價資料及美軍提供的商情資訊等兩方式評估，使用美軍回復之報價資料，則可提供我納入成本估算作業參據。

二、建議

本國各項武器系統裝備的籌建，除了要符合未來作戰實需外，如何在有限的國防資源條件下，完成預算分配及規劃，以避免遭審監單位糾舉，爭取民眾支持，就本研究結果，提出以下兩點建議：

（一）保持建案作業彈性

建案作業程序並非如同規定一樣可以一體適用，每個建案從金額大小、項目類別、系統裝備、籌建方式、複雜程度等等都不盡相同，藉由本文提到的幾個陸軍主要武器裝備軍購案分析，可以瞭解預算匡列的精準，在於資料的來源，而資料的來源不論是報價資料或是發價書，美軍都需要相當的作業期程，而美軍回復該專案報價資料的時間，非建案單位可以掌控，一旦回復時間有所延遲，則將影響建案文件的撰擬，嚴重時更將影響整體建案作業執行。

- 1、就建案程序言：對美軍購案預算匡列主要係依據美軍提供之報價資料，依照現行建案作業規定所律定，報價資料需求信函的作業，在作需文件核定後，需經國防部授權，始可循駐美軍事代表團向美軍提出申請，若能維持為作戰需求文件核定後，各建案單位不經國防部授權即可向美提出需求信函，亦或在核定作

戰需求文件時，即同步授權建案單位提出，勢必可大幅提高作業的時程。

- 2、就計畫節點言：建案作業所需撰擬的計畫文件，計有作戰需求文件、系統分析文件、期程工項文件與整體獲得規劃書等4項，依照現行建案作業規定所律定，各階段均明確訂定管制核定節點，而武器裝備系統建案作業，又可區分現貨採購、委研（製）、直接商購、對美軍購等模式，在現貨採購、委研（製）及直接商購等三類，就成本估算所需的資料來源，基本上獲得還算容易，可洽潛在商源直接獲得，但對美軍購案，就在於美軍於接獲報價資料需求信函到正式回復報價資料所需的作業時間，一旦美軍作業延遲，將導致整體建案作業期程受到影響，若相關建案文件軍種呈報時間延遲或國防部又未依規定時間核定，後續都容易受立法委員或審監單位糾舉，若僅針對作戰需求文件及整體獲得規劃書等兩項律定管制期程，系統分析及期程工項兩文件，則依據實際作業進度執行，不另外律定作業節點，使建案單位具有較多的作業彈性，亦不易因前一項作業進度而影響後續作業的執行。

建案作業管制節點的越多，並不能代表建案作業就越周延，還有可能因為每個程序的進度延遲，造成作業時間的壓縮，進而影響整體建案執行，或許針對專案採購執行的

方式，就其特殊性授予不同的建案作業彈性，可使得建案單位作業更加順遂。

（二）綿密建案進度管制

建案作業規定中並無特別區分各種採購方式的執行方式，使用的是通案的規定以及一致的計畫管制節點，若所有建案作業均可依照既定的進度來撰擬計畫文件以完成裝備籌建，理應可順遂的執行，但實際執行時所遇到的問題都不盡相同，建議可配合建案作業彈性的改革下，輔以每年由國防部定期邀集各軍種召開之建案管制會議，針對五年兵力整建計畫新增建案項目實施研討外，就已納兵力整建計畫的建案項目，由各軍種實施執行進度報告，並由國防部協助處理執行窒礙，以利各項建案作業執行及進度管制。

作者簡介

周長銘中校，陸軍官校正92年班、元智大學資管碩士105年班，現任職於國防大學管理學院戰略110年班學官。

作者簡介

陳姿萍中校，陸軍通校專業女官87年班、東吳大學社會學碩士94年班、國防大學管理學院指參98年班、國防大學管理學院戰略103年班，現任職國防大學管理學院指參教官。