

前瞻規劃財力部署， 活化基金營運量能

高博瑜
主計局處長

前言

近二年來持續席捲全球的COVID-19疫情風暴，除了使人們習以為常的生活型態產生鉅變，全球經濟體更是受到嚴重的衝擊，進而也逐漸改變了企業既有的營運模式。爲了肆應當前的危機與未來的不確定性，「前瞻規劃、超前部署」已儼然成爲防疫工作以外，各行各業爭相引用的策略宣示及行動指引。

特種基金具有專款專用及財務責任明確等特性，資金規劃與執行較具彈性，因此政府多項重大政策，亦會運用特種基金來推動。國防事務經緯萬端，本部主管「國軍生產及服務作業基金（以下稱生服基金）」、「國軍老舊眷村改建基金（以下稱眷改基金）」及「國軍營舍及設施改建基金（以下稱營改基金）」等三個特種基金肩負之國防政策任務日益重要，基金財務負擔亦相對增加，必須妥慎規劃財力部署運用策略，持續強化基金財務體質，使其能穩健執行各項工作任務，達成施政目標。

策進重點

前瞻本部特種基金營運發展布局，財力部署規劃重點計有「推演業務發展，務實資本建設」、「建立財務預警，活絡備援機制」、「擴大投資操作，延續財務收益」、「賸餘留提公積，厚植營運資本」等面向，分述如後：

一、推演業務發展，務實資本建設

生服基金各事業，係因應建立武器裝備產製體系及官兵照顧、福利服務等任務陸續設置，成立以來不斷提升作業量能並控制營運收支，遂能逐步積攢資金，奠定當前業務穩定推展基礎，並厚植未來營運精進轉型之投資資本。

目前，醫療事業配合長程營運方針及政府醫療長照政策，已具體擘劃新建醫療大樓之固定資產投資計畫推動中；軍儲事業除奉行政院核示財務操作供營運維持，並策定明確營運改善方案正向推展。其餘事業允應前瞻未來營運

環境，務實評估成本效益，以自有資本財源為度，校準規劃中長期之資本計畫投資項目，如生產事業契合未來三軍作戰發展趨勢，適時籌建更新武器裝備生產廠房及設備；服務事業、福利及文教事業因面臨外部市場環境影響，競爭優勢漸失，宜精準剖析官兵休閒、消費需求，整合運用資本及集群優勢，創新商品體驗及服務模式；副供事業雖已運用賸餘逐年擴大委商運送服務，未來仍應配合長程營運方針及食品安全政策，具體規劃有助提升食勤品質之固定資產投資計畫。

二、建立財務預警，活絡備援機制

財務預警機制旨在預防營運個體發生財務危機，整體而言，非營業特種基金的財務危機概為：基金的資金不足以維持其營運所需，致須國庫額外增加撥補，或基金裁撤後須由政府承接債務，造成國家財政負擔。

本部主管三個特種基金，目前雖已有預作財源規劃、資金管控及債務管控等相關財務管理機制，惟尚無以科學指標之模式分析建立完整預警機制。因各基金皆有其個別的政策任務、營運項目、風險及財務特性，即使在同一個基金下之各事業體（如生服基金），所面臨的營運風險及財務特性不盡相同，財務管理的關鍵重點亦有所差異。故倘以共同或一致的財務預警指標，可能無法發現個別基金（事業）的財務惡化徵兆，因此，財務預警制度宜由個別基金（事業）依其營運特性設計建置更為合宜，並與現行基金內部管理性報告結合，將預警指標及分析結果加以揭露，供管理階層或主管機關作為營運管理及財務監督之依據，透過預警機制有效運作，及時對基金財務狀況加以檢視，發揮降低財務風險及強化考核督導職能之效果。

回顧歷年本部特種基金財務狀況，部分基金因營運穩健，資金逐漸累增至相當水位，亦有部分基金因肩負政策任務，發生須舉債支應現金短差之情況，雖金融市場對本部特種金融資條件尚稱便利，惟經整體考量財政安全及管理效能之最佳衡平性，本部自97年起，即建置啟動基金間相互融資之財務備援機制，並有眷改基金因應老舊眷村改建工作需要，經統籌協調向生服金融借逾百億元之操作實例。需款基金得以較低之利息成本獲得資金，出款基金則得以增加其資金配置選項及實質利息效益，且因資金融借之計息收入及支出相互抵銷，除無損主管機關整體權益，亦不須增加政府挹注預算之財政負擔，達到藉財務調度機制，提升資源運用之效。

近年來本部各基金財務狀況堪稱良好，中短期內尚無資金短差及融資需求，然因部分基金（事業）保守估測中長期現金流量，限縮資本投資規模未能發揮基金財力效能，期藉由財務備援機制之充分活化運用，在總體資源調節因應下，落實基金財政規劃理念，對應中長期重大投資建設之資本支出，促進基金營運永續循環發展。

三、擴大投資操作，延續財務收益

依臺灣經濟研究院指出，過去幾年全球經濟受中美貿易爭端及主要國家貨幣政策等因素影響，已加劇金融市場波動；另近年來國內因應金融環境資金寬鬆及央行利率政策影響，存款利率不斷調降下修，財務收益遭受大幅壓縮。

中央政府非營業特種基金多以存儲金融機構之活、定期存款配置其營運資金，惟其投資標的及操作模式偏於保守，增益財務收入之效果極為有限。鑒此，生服基金於104年即修

正其收支保管及運用辦法，增加「金融債券」投資項目，並自該年度起，分批投資洽購國內前五大公、民營行庫發行之金融債券逾百億餘元，平均年利率較現行金融市場定期存款牌告利率高出甚多，對挹注基金收益之成效顯著。另鑒於營改基金近年來土地處分收入增加致資金水位大幅成長，惟該基金並無修正收支保管及運用辦法增列「金融債券」投資項目，故現行無法藉其高資金水位投資操作獲取顯著財務收益，續將提出管理建議，敦促該基金檢討修法，俾利財力部署規劃。

除擴大投資「金融債券」，面對金融市場不確定性及議定存儲利率日益困難，將持續滾動精算各基金（事業）營運資金最適規模，控管各單位營運資金申撥額度，秉持「適足業務需求」、「財務收益性」及「流動安全性」等原則，並依總體經濟環境等外部因素變化及央行貼放利率調整情形，評估金融市場環境及投資需求，執行特種基金營運資金最有利之投資配置，有效降低貨幣政策變動風險，提升基金整體財力效益。

四、賸餘留提公積，厚植營運資本

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短絀、提存公積（擴充自有資本）及依行政院核列數額辦理解繳國庫等方式。

往昔生服基金營運賸餘因行政院衡酌中央財政狀況，幾乎多被核列繳庫，雖有益國庫整體財政調度，惟生服基金相關賸餘應屬廣義國防財務資源，分配運用允宜優序考量基金內部需求。近年因應各國軍醫院新建多棟醫療大樓之資本建設需求，經積極溝通爭取，行政院除

衡酌中央財政狀況，亦有併同考量基金所提資本支出之具體運用計畫，遂同意逐年擴大賸餘提存公積數，供其資本建設所需。再者，爰衡酌生服基金整體資金存儲及所屬各事業業務需求實況，本於「分層負責、集中管理」之架構設計精神，運用統籌調度機制，進行生服基金內部事業間淨值連同資金之橫向調整移撥，並獲行政院同意免列繳庫數全數轉列公積備供投資運用。

為充分發揮財務效益，將持續依行政院政策指導，按賸餘轉投資運用規劃情形調度生服基金各事業間之淨值，以導引其未來營運發展，故各事業允應前瞻業務需求及環境變遷趨勢，具體規劃短、中、長期投資項目及研發費用，提升產品與服務之量能及品質，並確保切合建軍備戰政策，以達永續經營目標。

結 語

特種基金具專款專用、財務獨立之特性，與公務預算最大之差別，除了達成特定的工作任務之外，尚須著重營運成效與財務效能，倘其財務發生困境，除影響設置目的之達成，亦有造成政府潛在財政危機之虞。因此，特種基金須適時採取必要的對策與方略，實踐以自主財務能力，協助政府推動各項重大施政計畫的目標。

隨著本部特種基金對國防事務工作的支援日益緊密，現階段將秉持「盤整財力資源、統籌部署規劃」原則，穩健財務體質，擴充營運資本，妥適運用特種基金資源特性，有效達成支援建軍備戰任務。