

國軍生產及服務作業基金 中長程固定資產投資計畫之探討

林冶軒
主計局參謀

壹、前言

固定資產投資依一般商業會計理論，係指用於購建土地、房屋建築及機械設備等資產的支出，目的係為提升產能、擴大服務能力及服務效率，尤其當企業為追求公司價值極大化及產業競爭戰略布局時，往往會依據產業未來發展趨勢，長期規劃相關固定資產建設，以追求收益成長及市場領先地位。經統計，國內上市公司台灣積體電路製造股份有限公司（簡稱台積電）為保持產業競爭優勢，洞悉科技應用未來需求，長期投入大量資金於技術研發及設備

更新，自民國（以下略）105年以來，各年度固定資產投資金額皆超過新臺幣（以下幣制同）3,000億元，並逐年上升（如圖1）。依據資誠會計師事務所最新公布的全球前100強企業名單，台積電以市值5,340億美元，高居世界排名第11名，競爭對手南韓三星則以4,310億美元排名第15名；市占率部分台積電以55%穩居全球晶圓代工市場龍頭，領先三星企業之17%。據南韓媒體（BuinessKorea）報導，三星企業落後台積電之關鍵原因，即係台積電長期投注大量資源於晶圓代工先進製程研發，且投資策略比三星更具戰略性及投資規模更為龐大積極所致。

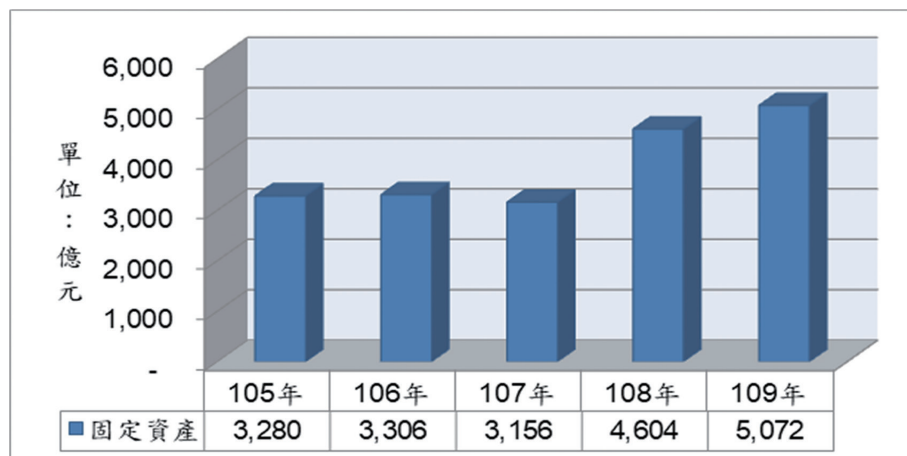


圖1 台灣積體電路製造股份有限公司固定資產投資統計圖

資料來源：台積電公開資訊及本文整理。

國軍生產及服務作業基金（以下簡稱生服基金）下設生產、醫療、服務、福利及文教、軍人儲蓄及副供等6個事業，為預算法所定之作業基金，為達基金設置之目的及年度施政目標，應本企業化經營原則，增加收入，抑減成本及費用，以提升績效，經由前述台積電成功之案例可知有具體規劃的長期投資策略對於企業成長具有重要的影響性，爰固定資產長期投資規劃允應為生服基金各事業重視之議題。本文將藉由探討生服基金各事業固定資產投資現況及中長程固定資產投資相關案例，進一步介紹中長程固定資產投資計畫擬訂及審議、預算編製暨執行等作業程序，提供各單位中長程投資規劃作業參據。

貳、生服基金各事業固定資產投資現況

企業所持有之設備通常會伴隨著運作時間的累積，逐漸導致性能劣化，另機具世代過於老舊無法對應新式產品科技需求，均會影響營運發展運作。審酌一般保養維修難以恢復設備

原始效能，更遑論提高並滿足企業生產新式產品所需之技術能量，爰此，需要透過採購技術品質更先進、運作效率更高之新型設備去替換陳舊設備，以滿足企業的全般需求。

生服基金成立宗旨係「武器軍品研發生產」及「提供官兵福利服務」，其中生產事業執行軍事武器裝備生產、醫療事業提供醫療照顧、服務事業提供住宿、餐飲、擊球休閒活動、福利及文教事業執行福利品供應配銷、軍儲事業輔助個人奠定經濟基礎、副供事業落實副食品安全業務。鑒於設備更新是提升服務效能和營運收入的重要途徑，各事業允應持續加強設備之更新，積極妥善現金規劃運用，前瞻業務發展並擴大固定資產投資建設，有效運用國防財力資源。

統計近年生服基金各事業固定資產投資情形，介於12億餘元至17億餘元之間（如表1），經檢視其事業投資占比，各年度主要投資均集中在醫療事業，比例高達6成至8成之間（如圖2），主係醫療事業每年均持續大量投資增購醫療相關機械及設備用以厚植本業。

表1 生服基金各事業固定資產投資金額統計表

單位：億元

事業名稱	105年	106年	107年	108年	109年
生產事業	3.2	2.7	4.1	3.1	2.9
醫療事業	11.6	10.0	7.6	11.4	13.8
服務事業	0.1	0.2	0.2	0.6	0.3
福利及文教事業	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
軍儲事業	0.02	0.001	0.001	0.2	0.03
副供事業	0.02	0.02	0.1	0.1	0.03
合計	15.2	13.1	12.2	15.6	17.3

資料來源：本文整理

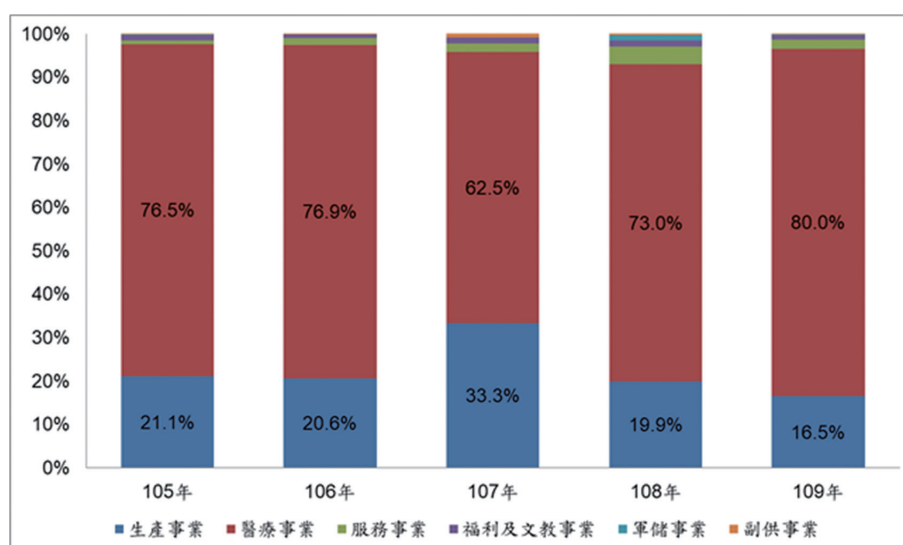


圖2 生服基金各事業固定資產投資金額比例圖

資料來源：本文整理

企業挹注大量現金購建固定資產，除增加折舊費用，亦需投入相關維護費用，如未能有效提升事業整體獲利能力，將形成無效益投資，使單位財務風險相對提升，考量固定資產投資具資金需求龐大、後續維護暨折舊支出期程長之特性，允應精準營運需求投資。在財務指標中，固定資產週轉率可用來衡量企業廠房

及設備等固定資產的使用效率，週轉率越高表明企業固定資產利用充分、投資得當，切合營運需求。分析醫療事業近年固定資產週轉率結果（如表2），各年周轉率皆大於100%，顯示投資項目切合營運實需，有效提升單位營收，足供各事業借鏡。

表2 醫療事業固定資產週轉率統計表

單位：%

事業名稱	105年	106年	107年	108年	109年
醫療事業	322%	335%	363%	385%	379%

資料來源：本文整理

參、生服基金各事業資金現況

中長程固定資產投資由於計畫執行期程長，為避免因投入大量現金未能及時回收，影

響平日營運週轉，需備有充足資金予以支持，綜整生服基金近年營運資金水準及流動比率財務指標（如表3、4），截至109年底止，整體營運資金水位為323億餘元，足供各事業擴充產能及設備投資需求；另針對評估短期償債能力之流動比率¹部分，109年各事業均達200%之標

¹ 流動比率=(流動資產÷流動負債)×100%，為評估企業短期償債能力之財務比率。一般而言，本指標建議在200%以上較屬穩健。

準，顯示短期償債能力甚佳，無流動性風險，惟過高的流動比率，亦會相對反映有閒置資金偏高、經營過度保守之情形。綜上，可知各事

業均資金充足且財務體質良好，允應將持有現金妥善規劃運用，積極投資以提升運用效率、擴大產能及增進服務品質。

表3 生服基金各事業營運資金統計表

單位：億元

事業名稱	105年	106年	107年	108年	109年
生產事業	156.4	131.4	102.8	82.7	49.1
醫療事業	55.4	56.2	61.7	83.6	97.9
服務事業	7.6	7.7	7.8	7.4	7.4
福利及文教事業	62.4	62.6	62.4	62.4	63.7
軍儲事業	93.0	93.1	92.8	93.4	93.2
副供事業	9.5	9.5	9.7	11.3	12.1
合計	384.3	360.6	337.1	340.9	323.3

資料來源：本文整理

表4 生服基金各事業流動比率統計表²

單位：%

事業名稱	105年	106年	107年	108年	109年
生產事業	299%	644%	857%	428%	374%
醫療事業	180%	177%	161%	198%	207%
服務事業	1,663%	1,902%	1,795%	1,702%	1,508%
福利及文教事業	1,255%	1,393%	1,084%	1,035%	438%
副供事業	285%	306%	255%	267%	292%

資料來源：本文整理

近年因中央政府施政需求，各單位資金如未有妥善規劃，行政院將收繳國庫統一調撥運用，考量國防財務資源有限，資金繳庫雖有益國庫調度，惟對基金長期永續經營實有負面影響，爰生服基金所屬醫療事業為因應外部競爭需擴大投資及配合行政院鼓勵投資政策，規劃於各國軍醫院新建醫療大樓，因相關規劃具體明確且可行性評估經行政院核定，自105年度起獲同意營運賸餘部分提存公積免予繳庫，並

逐年增加提撥數，至109年度核定本期賸餘連同以前年度未分配賸餘共計25億餘元全數免繳公庫，留存備供興建醫療大樓資金需求，爰統計生服基金近年提存公積金額共計41億餘元，使資金得以留存挹注投資、擴充資本厚植本業（如圖3），鑑此，本文接續將以醫療事業「翔醫專案」為例，介紹其建案過程及預估未來效益，供各單位後續中長程固定資產投資規劃作業之參考標竿。

² 軍儲事業因其營運項目屬性，資產負債結構與一般製造、服務行業迥異，其流動比率較未具管理分析意涵，爰不予列舉。

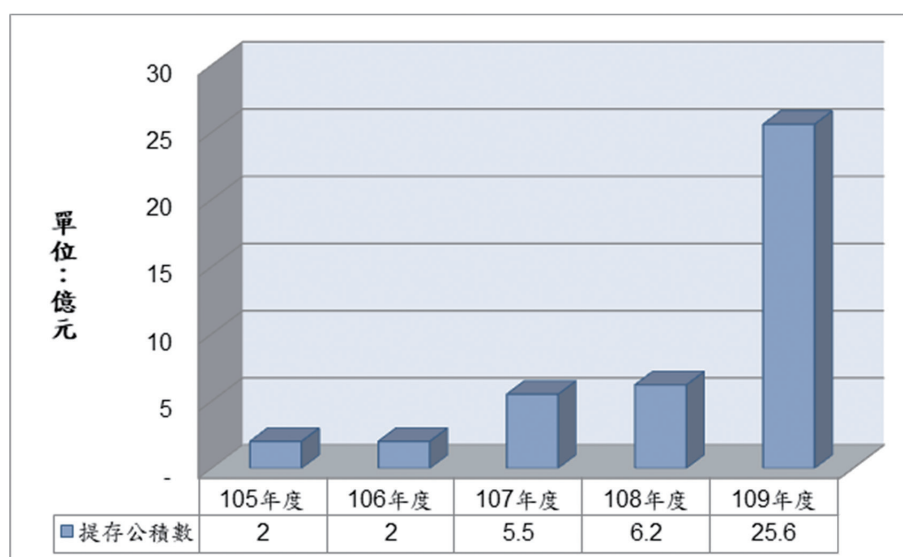


圖3 生服基金營運賸餘提存公積統計圖

資料來源：本文整理

參、中長程固定資產投資案例介紹

生服基金所屬醫療事業設立係為提供國軍官兵眷屬與民眾醫療照顧，並提升國軍醫院醫療服務品質，爰此，除良好的人力資源外，諸如先進的醫療設備、資訊系統及完善的就醫環境亦是不可或缺之要素。囿於國軍醫院多為30年以上之建物，在面臨外在環境競爭挑戰下，該事業於105年起著手規劃「翔醫專案」，計畫於各國軍醫院新建醫療大樓，期透過醫療環境全面升級、充實強化醫療設備，提升醫療設施能量及醫院競爭力。

該事業於106年首度提送行政院「三軍總醫院松山分院新建航空醫學大樓固定資產投資計畫」可行性評估先期規劃構想，後經國發會等相關聯審單位審查後予以核定列為行政院重大公共建設計畫，復於107年提送綜合規劃報告書於工程會，經邀集學者專家審查通過後，已於108年完成新建統包工程簽約刻正辦理營造工程，並規劃於111年度完工。

奠基於前揭專案計畫之經驗，該事業陸續開辦「國軍桃園總醫院新建醫療大樓計畫」、「國軍臺中總醫院新建醫療大樓計畫」及「三軍總醫院新建重症醫療大樓計畫」，均經行政院核定在案且刻正依規劃進度執行中（如表5至表8）。

表5 三軍總醫院松山分院「新建航空醫學大樓固定資產投資計畫」

計畫目的	三軍總醫院松山分院鄰近空軍松山基地指揮部等各級部隊，提供各部隊預防保健諮詢與臨床醫療服務，新建航空醫學大樓可配合募兵制及建軍備戰之政策指導，藉由整合區域醫衛能量，精進醫學研究發展水準，持續提供軍民優質醫療服務，有效支援戰備醫療作業。
計畫內容	新建航空醫學大樓，提供門診、住院服務及空勤體檢暨鑑定作業。
計畫期程	共計5年。

投 資 金 額	約18億元。
效 益 分 析	提供鄰近部隊良好就醫環境，有效整合醫療救災能量，鞏固災防醫療功能，提升國軍醫護人員處理急重症病況能力，並可整合國軍航空醫務體系，提供空勤人員更佳醫療照護環境，精進空勤人員醫療保健效能。

資料來源：國軍生產及服務作業基金111年度預算案書表。（以下同）

表6 國軍桃園總醫院新建醫療大樓計畫

計 畫 目 的	國軍桃園總醫院新建醫療大樓將可提供跨科部全人醫療照護，發揮整體醫療能量，提供更佳之醫療照護環境，並有效整合及鞏固災防醫療功能，提升國軍醫護人員處理急重症病況能力。
計 畫 內 容	新建醫療大樓，提供住院、門急診及急重症治療服務。
計 畫 期 程	共計6年。
投 資 金 額	約15億元。
效 益 分 析	將急、重、癌症醫療服務整合，提升重症處理能力，提供中壢次區域（南桃園）居民更有保障且即時完善醫療照護，達成「重度級能力急救醫院」目標，並朝準醫學中心目標邁進。

表7 國軍臺中總醫院新建醫療大樓計畫

計 畫 目 的	國軍臺中總醫院透過新建能滿足現行及未來營運需求之醫療大樓，藉以提升醫療品質及使用效益，降低維護成本。
計 畫 內 容	新建醫療大樓，提供住院、門急診及急重症治療服務。
計 畫 期 程	共計7年。
投 資 金 額	約24億元。
效 益 分 析	建置癌症治療照護中心、安寧病房及急重症病房，提升急、重症處置能力及醫療服務品質，緩解臺中市各醫學中心待床狀況，滿足民眾醫療需求，提供良好、舒適且安全就醫環境。

表8 三軍總醫院新建重症醫療大樓計畫

計 畫 目 的	三軍總醫院為因應未來日趨複雜、變形與嚴重的疾病態樣，提供急重難症醫療服務，結合醫療科技研發與創新發展，以功能集中、優化服務為核心，朝整合型醫療服務規劃，提昇醫療作業能量，俾符醫療照護品質、醫療研究發展與建軍整備使用需求，並藉由智慧醫療服務，朝「準重度急救責任醫院」發展。
計 畫 內 容	新建醫療大樓，提供住院、門急診及急重難症治療服務。
計 畫 期 程	共計7年。
投 資 金 額	約35億元。
效 益 分 析	新建重症醫療大樓，以衛福部現有核定急性病床之醫療規模設計，以功能集中、優化服務為核心，朝整合型醫療服務規劃，發揮智慧醫療作業能量；透過以人為本精神強化研究發展及創新研發，因應未來軍陣醫學發展所需。

由「翔醫專案」案例介紹可知，中長程固定資產投資鑒於所需資金龐大，並涉屬政府重大公共建設及長期發展議題，先期作業程序較為繁

複，與一般僅為辦理汰舊換新之「一般建築及設備計畫」有所不同，爰接續就中長程固定資產投資作業進行說明，供後續各建案單位參考。

肆、中長程固定資產投資作業說明

固定資產依投資期程可分為一年期及多年期投資項目，其中多年期項目係指期程2年以上之投資，亦稱為中長程固定資產投資，而針對其投資內涵之不同又有所區別，凡屬建設新廠、重大改良及更新、擴充生產設備可衡量效益者列為「專案計畫」；其他零星購置或汰換設備，係維持業務正常營運所需者，則列為「一般建築及設備計畫」。以下就「專案計畫」之預算編審及執执行程序說明如后：

一、計畫定義

依據行政院訂頒「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」，各機關之中長程計畫，係指期程2年以上，並依據行政院施政方針、國家發展長期展望、中程國家發展計畫、各機關中程施政計畫及其他重要施政事項所擬定者。各機關於擬訂時，應衡酌其業務性質、財務需求及重

要程度，其涉及重大政策及跨機關性質者，應函報行政院核定，但計畫性質單純或屬於例行性業務範圍，得由各機關自行核定。

二、計畫分類

中長程計畫分為「社會發展計畫」、「公共建設計畫」及「科技發展計畫」等3類，其中涉及固定資產投資及與本部業務性質較為相關者為「公共建設計畫」，其係指為配合國家發展需要，所研擬重要實質公共建設之計畫，並分為「交通建設」、「環境資源」、「經濟建設」、「都市及區域發展」、「文化設施」、「教育設施」、「農業建設」及「衛生福利設施」等8類。

三、作業程序

(一)計畫擬訂及審議

中長期計畫作業流程係由計畫主辦機關依據行政院施政方針等擬訂相關計畫後，呈報主管機關審查核定，其涉及重大政策及跨機關性質者，由主管機關函報行政院交計畫主審機關審議後核定之（如圖4）。

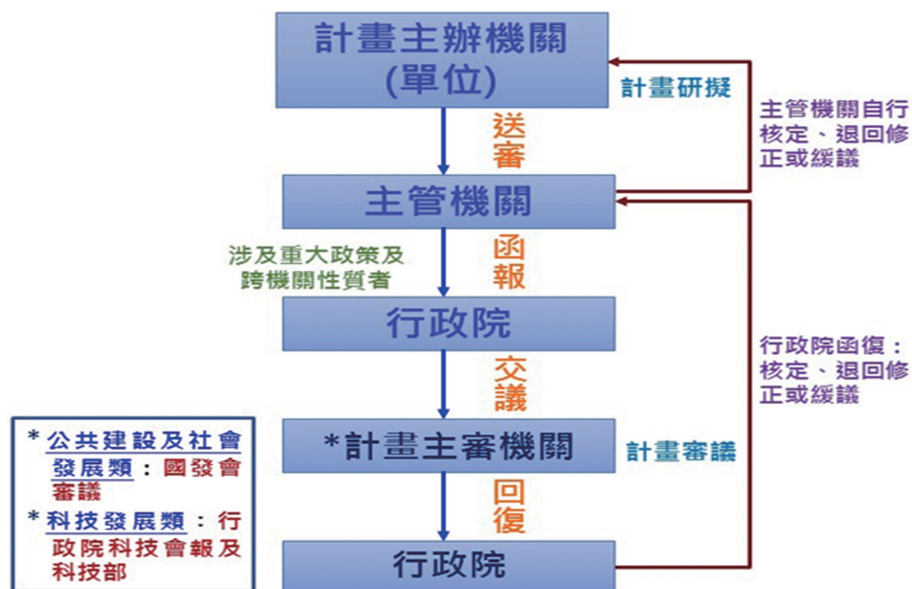


圖4 中長程計畫作業流程圖

資料來源：國發會網站

1. 計畫之擬訂

中長程計畫之內容，除法令另有規定外，應包括「計畫緣起」、「計畫目標」、「現行相關政策及方案之檢討」、「執行策略及方法」、「期程與資源需求」、「預期效果及影響」、「財務計畫」及「性別影響評估」等8個構面。其擬訂應以國家發展計畫為其上位指導計畫，並依據各機關施政計畫及參酌資源負擔能力，事前進行整體資源盤點，瞭解內外環境變遷趨勢及市場供需情形後，據以設定具體目標、評估財源籌措方式及民間參與之可行性，並訂定實施策略、方法、分期實施計畫及經費需求等，俾研擬完整之財務計畫。

計畫擬訂後，應由機關副首長或其授權人員召集相關單位進行自評，於中長程計畫年度預算先期作業審定3個月前，提報機關首長或行政院核定。

2. 計畫之審議

中長程計畫於機關內部自評完成無虞後，應報請行政院核定者，公共建設計畫應由國家發展委員會（以下簡稱國發會）分別邀集財政部、行政院主計總處（以下簡稱主計總處）及相關機關，就計畫需求性、計畫可行性、計畫協調性、計畫效果（益）及對國家安全、社會經濟、自然環境、性別等之影響，進行審議後做統整性之建議並報行政院核定之。

另依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定，為健全公共工程計畫及經費有關技術及成本估算之審議機制，發揮工程專業審議功效，有效推動中央政府各機關公共工程計畫，並落實永續經

營、節能減碳及維護生態環境之政策目標，各機關依「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」所擬訂之計畫，其涉及公共工程及房屋建築部分，總工程建造經費在1億元以上者，應依「公共建設工程經費估算編列手冊」之規範，辦理可行性評估（或先期規劃構想）及綜合規劃等作業，並函報行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會），就工程專業部分辦理審議及確認工程經費。可行性評估經行政院核定後即完成建案列管程序，始得納入年度預算辦理編列；綜合規劃經工程會審定後，始得依政府採購法辦理工程整建發包作業。

（二）預算編製

1. 預算內涵

依「附屬單位預算共同編列作業規範」，凡為使購建固定資產達到符合預期營運使用狀態前之一切必要且合理支出，以及新興計畫依法令、契約等規定負有拆除、移除及復原其所在地點義務之成本等，均應核實估列並納入固定資產投資總額。

2. 資訊揭露

依預算籌編原則，專案計畫預算之編製，應依核定計畫，衡酌工程或投資進度、財務狀況及執行能力，據以核實編列年度預算，並於預算書表列明計畫項目、資金來源、目標能量、計畫起訖年月、資金成本率、現值報酬率、回收年限、投資總額及各年度分配額度等。

3. 延續性計畫經費之編列

延續性計畫應於年度所定預算籌編先期會審會議前，填具公共工程及房屋建築

概算表等資料，報送主管機關加註具體初評意見後，送國發會、科技部及主計總處等各類計畫審議機關及工程會綜理彙辦，並於年度預算核定後據以執行。

(三)預算執行

固定資產投資應依年度計畫目標戮力執行，如執行數與預算數差異達百分之十以上者，應適時檢討並改進，另於年度執行中遇有因預算未及審議完成、原未編列預算或預算編列不足及配合業務需要修正計畫等情形，其辦理程序如后：

1. 預算未及審議完成之程序

依預算法第54條，總預算案之審議，如不能於會計年度開始1個月前由立法院決議，並於會計年度開始15日前由總統公布，新興資本支出須俟預算完成審議程序後始得動支，但依預算法第88條規定報經行政院核准先行辦理者不在此限。前述以外之計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。

2. 原未編列預算或預算編列不足之程序

(1)預算調整流用

購建固定資產之執行遇有原未編列預算或預算編列不足之項目，如年度進行中，確為應業務需要必須於當年度辦理者，專案計畫部分得在同一計畫已列預算總額（含保留數，但不含奉准先行辦理數）內調整容納；除新建購置辦公房屋及宿舍應專案由主管機關層轉行政院核定外，其餘可由主管機關自行核定。

(2)補辦預算

購建固定資產項目如無法依前項調整方式容納者，則可循補辦預算程序，依預算法第88條及附屬單位預算執

行要點第42點規範，由基金主管機關依「行政院與所屬機關權責劃分表（共同事項）」律定，代擬代判院稿核定後辦理，並於以後年度預算書表達。

3. 配合業務修正計畫之程序

專案計畫之執行，如年度進行中有下列情形之一者，計畫應予修正：

- (1)因中長程施政目標及策略變更，致原計畫難以執行。
- (2)因機關組織或任務變更，致原計畫須調整因應。
- (3)主要工作項目變更或總經費增加。
- (4)執行進度嚴重落後、計畫總期程變更。
- (5)因計畫預算經刪減，致無法達成原計畫目標。
- (6)因其他不可抗力因素，致原計畫須調整因應。

伍、結論與建議

生服基金各事業單位自86年合併迄今已逾20年，期間因國軍組織人員精簡、經營環境變遷及外部商源競爭影響，部分事業逐漸喪失過往競爭條件，客源逐年流失，且設備老舊及服務項目未隨時代環境更新，對官兵吸引力及福利誘因消退，致營運規模逐年下滑，亟需透過硬體設備更新提高產品及服務品質，以提升官兵福利士氣及營運綜效，其中「醫療事業」已持續投資提升營運能量厚植本業，確保市場競爭力及醫療水準，餘各事業允應正視經營環境變遷情形並肆應官兵需求，改善硬體設備及校準服務需求趨勢，檢視營運現況圖謀改善。

行政院為振興國內經濟，鼓勵資本性投資，自105年度起同意生服基金營運賸餘得用

於擴充設備免予繳庫，各事業允應積極資本支出之規劃，如「生產事業」應前瞻軍品產製需求，加速設備及技術更新；「服務事業」宜契合官兵休閒潮流，提高服務設施品質；「福利及文教事業」可汲取民間賣場規劃模式，構築優質購物環境；「軍儲事業」則肆應金融數位化趨勢，強化系統設備之安全係數；「副供事業」為把關食安，汰新保鮮倉儲設備等。

針對投資建案資金需求龐大之單位，本部將秉主管機關權責，持續依行政院主計總處108年12月10日主基綜字第1080201271號函釋略以：「生服基金為一獨立會計報導個體，所屬事業係以責任中心方式運作，為基金內部單位，非獨立會計報導個體及分預算，國防部秉權責按各事業營運需求，將基金累積賸餘連同現金於各事業間統籌調整運用，係屬基金內部調度，不影響該基金整體賸餘分配結果及會計報導之表達」之指導，辦理生服基金跨事業間財務調控機制，及時調度資金予需求單位，俾提升資金使用效益，發揮財務管理效能，達成支援建軍備戰任務，以及基金永續經營目標。

參考文獻

1. 行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點。
2. 政府公共建設計畫先期作業實施要點。
3. 政府重大公共建設計畫年度預算先期作業編報作業規範。
4. 政府公共工程計畫與經費審議作業要點。
5. 中央及地方政府預算籌編原則。
6. 中央政府總預算附屬單位預算編製辦法。
7. 附屬單位預算共同項目編列作業規範。
8. 自償性公共建設預算制度實施方案。
9. 國營事業固定資產投資計畫編製評估要點。
10. 附屬單位預算執行要點。
11. 行政院院授主孝字第0940008214號函。
12. 公共建設計畫審議預警及退場機制。
13. 曾文煌與陳燕玲(2018),近幾年中長程重要社會發展計畫及其預算之探討,46卷4期,國會季刊。
14. 李靖富(2017),由資本支出之重要性淺談國軍生產及服務作業基金固定資產投資執行管制作法,58卷3期,主計季刊。
15. 陳國英(2016),從公司治理角度探討重大資本支出後之經營績效,碩士論文,國立高雄應用科技大學會計系研究所。
16. 黃旭輝、黃一祥與張志向(2011),重大資本支出後的經營績效:成長機會與公司治理的角色,22卷1期,臺大管理論叢。
17. 行政院國家發展委員會, www.ndc.gov.tw。