

淺談軍購案執行實務

周右昇・黃珮嫻

主計局參謀

壹、前言

對美軍購案之執行係基於美國對全球一致性的軍售制度，依據美國相關法令規範，除援外軍事融資（Foreign Military Financing, FMF）外，餘軍購限制美國政府不得以其年度國防預算支應其他國軍購案款，應依使用者付費、作業實需及成本歸戶等原則，由軍購國依發價書付款期程，先行支付案款，有別於一般購案付款程序，並且受限於供售品項龐鉅且涉及多國共同採購成本釐清及核算，致有冗長的執行歷程。

由於軍購案具有個案金額大、執行期間長、不確定因素多等特性，從購案成案、訂約、付款到最後結案過程，程序複雜繁瑣，多為各界關注焦點。本文藉由探討軍購案作業流程及管理作為，俾提供讀者能有更深入的瞭解。

貳、軍購案法源依據及作業流程

一、軍購案執行依據

軍購案在「國軍採購作業規定」中的定義為「依政府採購法第105條第1項第4款規定，依

條約或協定向國際組織、外國政府或其授權機構辦理之採購」，同時也是我國向美國採購武器、國防物資、軍事訓練及相關技術服務，配合「美國安全合作決策體制」，達成區域和諧均衡之對外政策目標所衍生的採購模式。

美國「安全合作」目的在促進與全球各國國際夥伴間合作關係及共同支持美國國家戰略目標，同時透過與友好國家實施軍售作業，可達成降低經濟成本、分攤研發投資成本、增加就業機會及維持生產線等經濟效應。1979年美國和中華人民共和國建立外交關係，並與我國斷交，同年卡特政府簽署「臺灣關係法（Taiwan Relations Act, TRA）」，以維護商業、文化等關係，法案包括提供必要數量的防衛物資及技術服務，此為美國對我國進行軍事交流工作及國防物資供售重要依據。

此外，美國「武器輸出管制法（Arms Export Control Act, AECA）」、「聯邦採購規則（Federal Acquisition Regulation, FAR）」、「安全援助管理手冊（Security Assistance Management Manual, SAMM）」等法規，均是安全援助執行機構（Implementing Agencies, IAs）作業之重要參據。美國主要係以執行安全合作計畫（Security Cooperation Programs）之方式對我國提供「軍事售予（Foreign Military Sales, FMS）」（以下簡稱軍購案）及「直接商購（Direct Commercial Sales, DCS）」等售予方

式，軍購案為我國與美國政府間採購行為，直接商購為我國向美國國防合約商採購行為，上述採購方式即為我國現行向美國取得重要武器裝備及後勤支援之主要方式。

綜上，軍購作業程序涉及雙方諸多法規，亦涉及美方供售態度，全案期程往往歷時數年至數十年，如以一般國內廠商採購經驗看待軍

購案執行過程，時常令社會大眾產生諸多疑問，在資訊不對稱的情況下，易對軍購案產生誤解。軍購案為政府與政府間軍品或勞務的買賣行為，且執行均於法有據（如圖1），如欲瞭解相關程序，應先瞭解相關規定，避免有錯誤的認知。

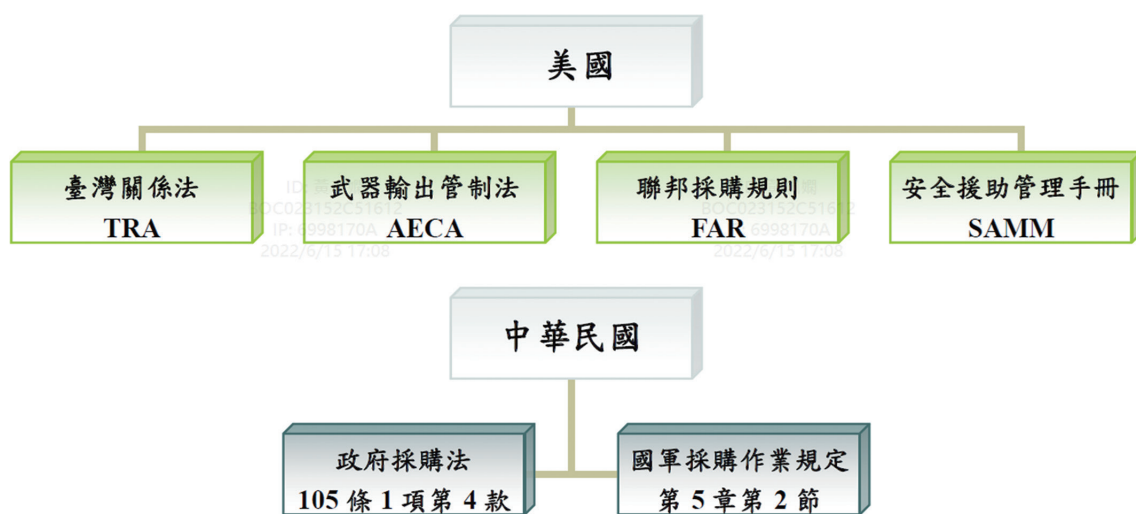


圖1 我國美國軍購案法源依據

資料來源：作者自行整理。

二、軍購案之執行

軍購案係國防部請美軍以專業與經驗提供完整系統成套售予（含主件、技術服務、後勤、技術文件及人員訓練等）之專案管理及系統整合服務，經由通用之軍購發價書條款，訂定品項、數量、價款及交貨期程等執行條件，並依照需求項目，可區分為以下三種類型：

- (一)個別軍購案（Defined Order Cases）：適用於特定國防裝備、武器系統及其有關之彈藥、技術協助或訓練等需求項目，並由美軍專案辦公室代辦採購及遂行全般專案管理工作。
- (二)開放式軍購案（Blanket Order Cases）：適用於零附件、回運回修、技術服務或技

術命令（書刊）及常態性訓練等需求項目，定義系統「類別」及「額度」，無採購項量清單，可持續提出申請，直到軍購案款用罄。

- (三)合作後勤補給支援協議案（Cooperative Logistics Supply Support Arrangement, CLSSA）：適用於與美軍現役裝備共同建置存量之標準件品項，共享後勤支援，先訂定美軍補給系統共建存量類別及概算額度之1號訂單（Foreign Military Sales Order I, FMSO I case），再成立2號訂單（FMSO II case），依1號訂單建置之所需項量與額度，循開放式軍購案程序，在一定使用期限內下訂執行。

上述三種軍購案預算籌獲過程，在考

量軍購案需求係屬國軍未來整體建軍發展還是維持國軍單位一般基本行政運作後，區分為「軍事投資」及「作業維持」等2項預算結構，分別依據「國軍軍事投資建案作業規定」及「國軍作業維持費編列作業綱要計畫」所律定作業程序，完成整體獲得規劃書及新增工作計畫核定作業，據以編列各需求年度概（預）算，使軍購案執行順遂。

三、對美軍購案執行方式

「安全援助管理手冊（SAMM）」係美國國防部相關執行機關作業準據，因為軍購案即是美國政府對外安全協助作業的一部分，透過武器輸出管制法之律定，美國政府核准與買方政府訂定合約或是協議，用以供應美國國防部（Department of Defense, DoD）現有軍品或是由其管理性訂定之採購品，因此，美國政府對我國政府間軍購案交易方式係以美國政府為中介管道，向美國國防合約商購買商品及服務。

軍購案是由美國政府與美軍執行單位代軍購執行專案，相關執行情序都依照美聯邦政府及美國國防部相關規定與程序辦理執行，在這樣的作業流程中可有效保障我國軍購案能如期如質的交貨，也能避免我國直接承擔執行風險。

執行軍購案的過程是我國因應當前敵情威脅的作戰策略提出需求信函，實施雙方間採購協調，進而簽署發價書（Letter of Offer and Acceptance, LOA）訂定相應契約，最後再依發價書期程執行各階段應行採購作業，雖然整個軍購程序相當繁雜，但執行流程大致上可區分為五個階段，介紹如下：

（一）第一階段：訪價

我國針對當前敵情現況，提出重大武

器裝備或系統成套售予（含主件、技術服務、後勤、技術文件及人員訓練等）需求後，由中華民國駐美軍事代表團（以下簡稱駐美團）向美國在臺協會（American Institute in Taiwan, AIT）提出報價需求信函，明確表達想要採購之國防物資或技術服務品項相關需求內容及報價資料（Price and Availability Data, P&A data）。

（二）第二階段：協調

報價需求信函透過美國在臺協會與駐美團協調，進而確認主要品項或技術服務項目之數量及預估金額、相關附屬支援費用等要項，最後回復報價資料。

（三）第三階段：建案成立及預算編製作業

依照需求及參考報價資料，執行整體獲得規劃書或新增工作計畫之核定作業，確定軍購案之適切性、可行性及周延性，進一步配合目標年度預算編製程序，完成年度施政計畫與預算案書表，陳報行政院並送立法院審議，完成軍購案預算核定事宜。

（四）第四階段：發價書

需求單位呈報發價書需求信函至國防部，最終核定後，通知駐美團遞交予美國在臺協會，由安全援助執行機構擬具發價書，逐級轉送美國防安全合作局（Defense Security Cooperation Agency, DSCA，以下簡稱美安合局），並由國務院進行知會國會的程序（達知會美國國會門檻之案件），復由美國在臺協會完成簽署，再由駐美團將發價書函轉至需求單位。

（五）第五階段：執行

需求單位依據簽訂完成之發價書擬定採購計畫，呈報國防採購室，並經核定後，通知駐美團簽署發價書，並依發價書

合約條款支付首期款後生效執行，美國政府依照法令規範以及發價書內容，監督廠商執行進度、管制履約驗收及交付期程。

參、美國聯邦儲備銀行在軍購流程中所扮演角色

一、美國聯邦儲備銀行功能

因應「1907年美國銀行危機」，美國為有

效控管轄下銀行體系，依據「聯邦準備法案（Federal Reserve Act）」創立「聯邦準備系統（Federal Reserve System）」，此系統即為美國的中央銀行，組成結構分別由「聯邦儲備理事會（Federal Reserve Board of Governors）」、「聯邦儲備銀行（Federal Reserve Bank, FRB）」及「聯邦公開市場委員會（Federal Open Market Committee, FOMC）」等三大主體構成（如圖2），主要職責在實施國家貨幣政策、維持金融系統的穩定、監管金融機構等。

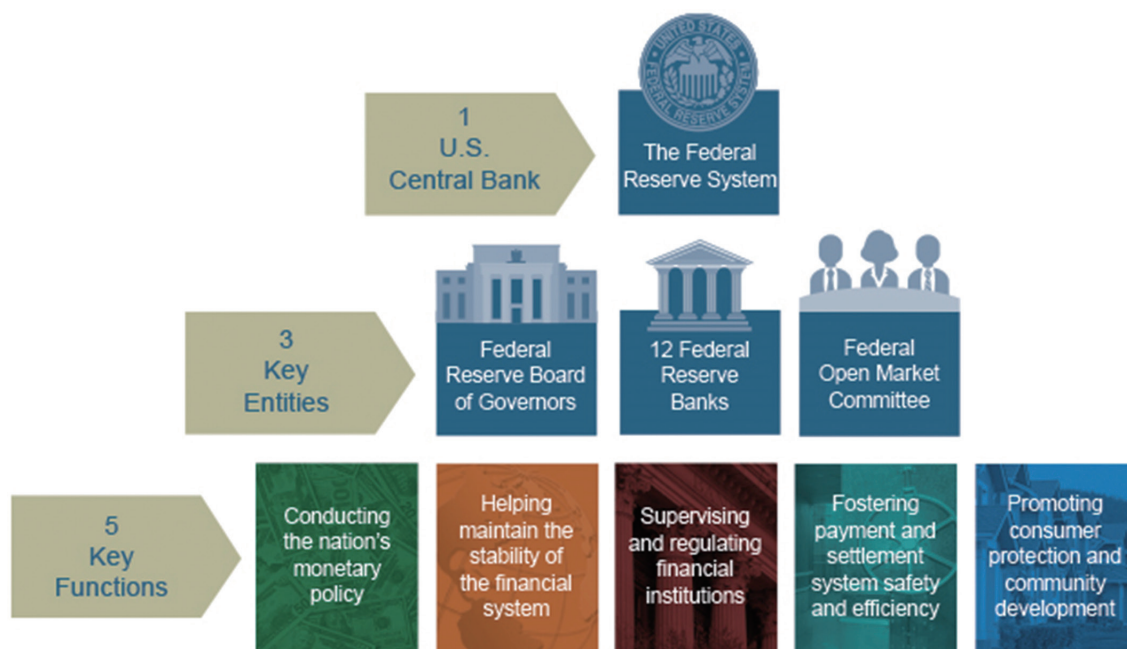


圖2 美國聯邦準備系統組織圖

資料來源：Federal Reserve Board網站

聯邦儲備理事會，簡稱聯準會（Fed），位於華盛頓特區（Washington, D.C.），為美國中央銀行主管機關，主要負責訂定貼現率、存款準備率及監督12間聯邦儲備銀行（如圖3；未包含美國海外分部）的運作，聯準會每年需向國會報告2次現行貨幣政策及未來目標。聯邦公開市場委員會主要任務為制定美國的貨幣政策，

藉此取得「經濟成長」與「通貨膨脹」間的平衡，每年固定會舉辦8次「利率決策會議」，制定公開市場操作方針，並由「聯邦儲備銀行紐約分行」負責執行公開市場操作，且現行管理各國軍購案款亦由該行負責，顯見聯邦儲備銀行紐約分行之重要性。

Federal Reserve Banks

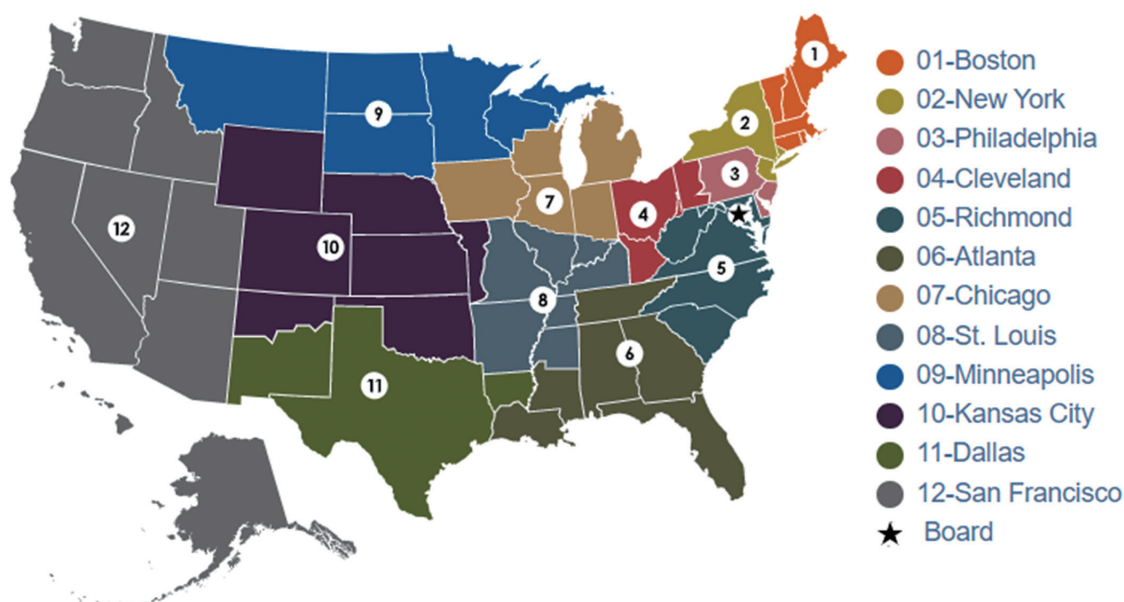


圖3 美國聯邦儲備銀行儲備區分布圖

資料來源：Federal Reserve Board網站

二、我方外匯作業流程

軍購案款支付作業，係依據奉核定之年度施政工作計畫與預算，在奉分配之預算數額內，按法定程序支用，同時依美軍季帳單（Foreign Military Sales Billing Statement, DD Form 645），也就是俗稱的645表，來辦理付款及在途物資沖銷、結案，並依國軍外匯案件支出結報作業流程辦理外匯作業，相關單位作業說明如下（如圖4）：

（一）預算支用單位（軍購案執行單位）：

執行單位依照季帳單所列當季（期）應付款額，配合發價書當季付款額及依據個案當季交運值、累計交運值、累計結匯值、已下訂未交運值、累計債務值、待平衡支付值及可支用額度等參數，以及未來下訂規劃，按獲賦預算通盤檢討各案最適付款額。

復依軍費預算執行及支付結報規定，填製外匯專用預算支用憑單或暫付款支用憑

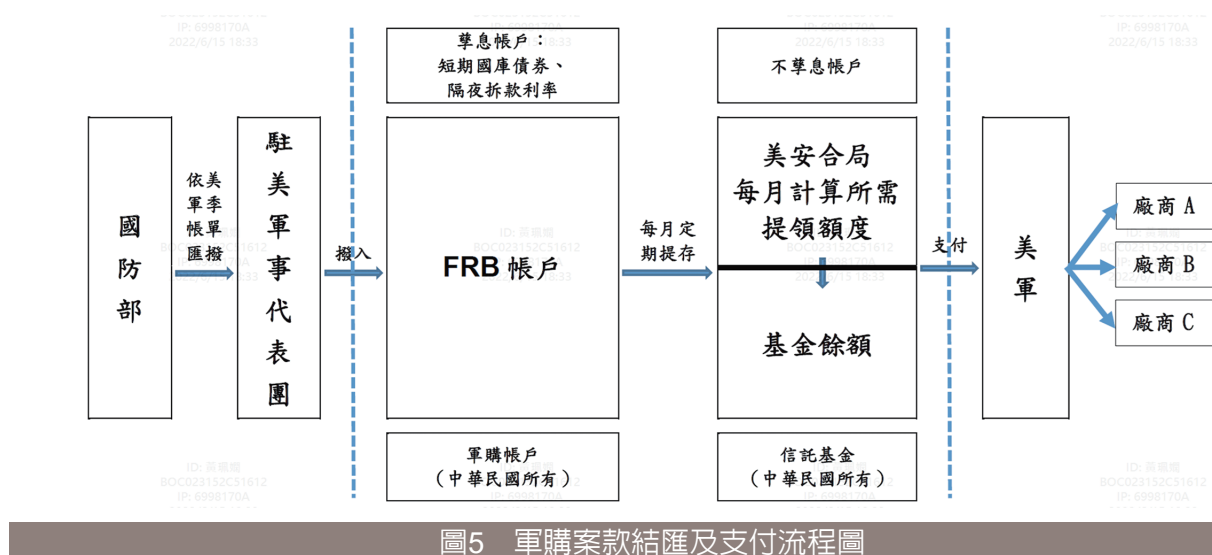
單送國軍台北財務處（以下簡稱台北處）憑辦，並提供受款人必要資訊，結匯金額達美金一百萬元（含等值外幣）者，另應檢附金融監督管理委員會核准結匯通知書。

（二）財務單位（台北處）：

審核預算支用單位所檢附之各項結匯文件並彙整當日結匯購案外幣種類，依路透社線上TAIFAX即時資訊，與各承匯銀行議定買匯匯率，俟當日結匯銀行及買匯匯率議定後，以現金結匯（Telegraphic Transfer, T/T）或信用狀（Letter of Credit, L/C）方式辦理結匯及完成軍費收支系統建檔作業，並透由國庫集中支付方式將款項匯入駐美團國庫帳戶。

（三）國軍駐外單位（駐美團）

駐美團核對軍購案收訖款項無誤後，將當期應付金額匯至美國聯邦儲備銀行紐約分行之軍購帳戶。



資料來源：作者自行整理。

四、孳息款項

我國支付之軍購款存於美聯邦儲備銀行紐約分行軍購帳戶，由該行以購買美國國庫債券等相關不損及本金之短期投資方式孳息，並依照與美方簽署之軍售孳息協議書按月結算孳息，每月將孳息款匯至駐美團國庫專戶後，再由該團匯回台北處國庫專戶，依「國防部所屬單位歲入預算及預算外庫款收退作業規定」及「國軍電子化多元繳費作業要點」辦理繳庫作業。

肆、軍購案財務管制作為

一、華美軍購財務管理會議 (Financial Management Review, FMR)

軍購案執行過程常因供售期程等不確定風險，造成執行進度未如預期，致原訂計畫分年預算需求與實況產生落差情事，所以在加強對軍購案結匯款管控作為方面，請美方軍購案個

案專案經理評估最終財務需求，適時調降發價書額度，配合預算編製期程，採緩（減）列方式編列合理預算，以降低退匯餘款。

另外，軍購案發價書價款為概估值，品項、數量及各執行條件，均可視美軍與國防合約商實際訂約與執行現況及採購國實需修正發價書。過去軍購案結匯，多依發價書應付款額全數匯款後，再由美方依最終帳單辦理結案退匯作業。為避免大額退匯情事，現已藉由軍購交流會議機制，於年度華美軍購財務管理會議請美方說明各工項清查成效、財務狀況及估算軍購案後續財務需款值等，並要求建案單位應結合結匯及交運進度辦理後續付款。

二、在途物資沖銷作業

軍購案基於期程冗長、金額龐鉅等特殊性的，無法充分揭露執行進度或衍生高額預算保留數，國防部爰於民國92年與審計部及前行政院主計處研商後，訂頒國防部所屬各單位軍售採購案支出結報作業要點（現為國防部及所屬機關軍購案支出結報作業要點），預算支用結報後採「在途物資」方式辦理軍購案帳務管理

作業。

每季季帳單列計當期交運金額，並檢附交運清單，由各軍購案執行單位賡續完成國內分段（分批）驗收合格後，檢附驗收報告單副本、

美軍季帳單（含交運清單）影本、外購案待結報（沖銷）分析表及外匯購案預算支用暨結報（沖銷）作業管制表，函送主計局帳務中心辦理在途物資帳務沖銷作業，作業流程如圖6。

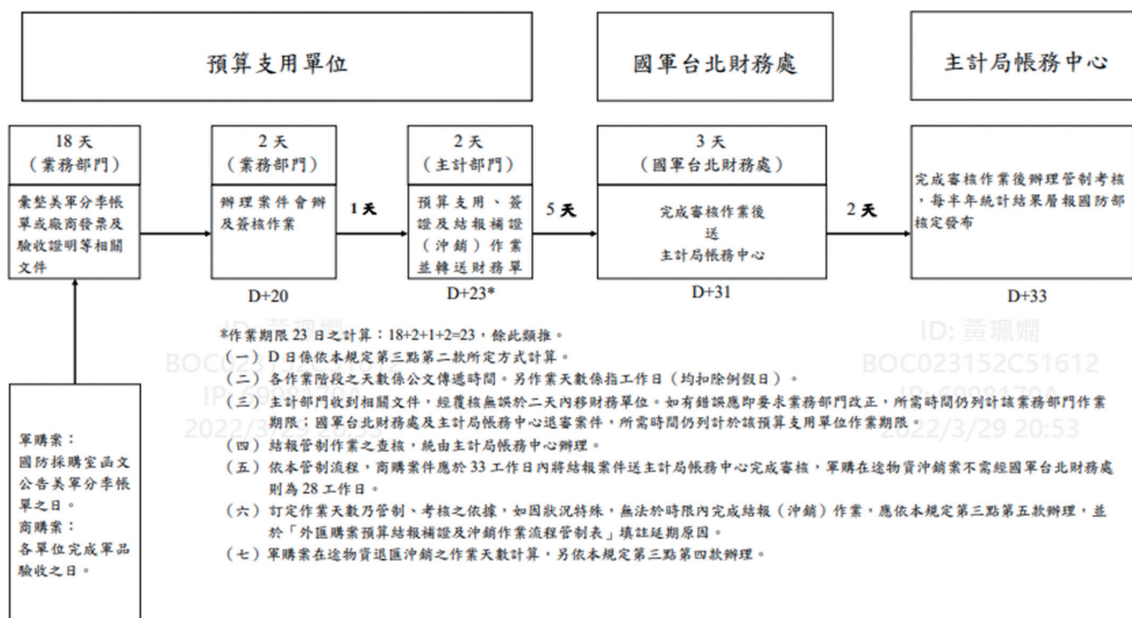


圖6 國軍外匯購案結報補證及在途物資沖銷作業管制流程

資料來源：國防部（110年），國軍外匯購案結報補證及在途物資沖銷作業管制規定。

伍、結語

本文從軍購案現金流面向，簡單說明軍購案流程，畢竟軍購案是一種特殊形式的採購案，多了點神秘色彩，當深入瞭解軍購案相關背景、規定及資訊後，才能有效辨別相關訊息的正確性。

軍購案是維護我國家安全之基礎，執行流程從需求信函提交、發價書申請與簽署、結匯到最後結案退匯，在這過程中作業繁雜且耗時冗長，因此精進對美軍購財務作為、預算編製、結匯預算執行管制及結案作業等各階段工作，可更有效提升軍購案之執行及國防預算運用效益，並藉嚴謹的作業流程，使各界對軍購案更為瞭解與放心。

參考文獻

1. 國防部(106年),國軍武器裝備獲得建案作業規定.
2. 國防部(108年),軍費預算執行及支付結報規定.
3. 國防部(109年),國軍對美軍購案「發價書需求信函(LOR for LOA)」遞交作業管制作法.
4. 國防部(109年),國軍軍事投資建案作業規定.
5. 國防部(109年),國軍對美軍購案執行驗收結案管制作業要點.
6. 國防部(110年),國軍外匯購案結報補證及在途物資沖銷作業管制規定.
7. 國防部(110年),國軍外匯案件支出結報作業規定.
8. 國防部(110年),國防部及所屬機關軍購案支出

- 結報作業規定.
9. 解讀共機擾台政治意涵-台海成美中角力戰(網頁).
10. 美國軍售制度以及台灣向美國軍購概覽(網頁).
11. 美國聯邦儲備銀行(網頁).
12. 王智平(93年),天下無廉價國防－淺談軍購案之必要,青年日報,第3版.
13. 林桂萍(105年),如何有效管控軍事投資個案執行－軍投預算管理資訊系統建置規劃,353,P26~P31.
14. Security Cooperation Billing Handbook(第14版).
15. Financial Management Regulation DoD 7000.14 V15: Security Cooperation Policy(軍購財務管理手冊-第15冊:安全援助政策).
16. Security Assistance Management Manual(安全援助管理手冊).