

前瞻營改基金量能 策進營運財務管理

唐汝達

軍備局主計室主任

壹、前言

鑑於國軍營區建物老舊，多有亟待整建及修繕，為使國軍官兵弟兄姊妹在戮力戰備演訓的同時，獲得良善的生活照顧，藉以透過修建老舊營舍的方式，提升官兵生活品質，推動「興安專案」辦理各式營區房舍整建，所需整建經費由國軍營舍及設施改建基金（以下簡稱營改基金）支應，故營改基金對於支援國軍後勤之功能角色，益顯重要。

營改基金依預算法第4條屬「資本計畫基金」，獨立編列附屬單位預算及決算，自有資金依國庫法等規定，留存於基金專戶循年使用，其「政事型基金」之權益處理（意即基金餘額、資本或淨值），依營改基金收支保管及運用辦法於基金結束時解繳國庫；財源收入部分，係配合「國家政經建設」、「地方都市發展」及「國軍土地規劃」等各項政策，將小營區歸併大營區，辦理營區騰讓活化，透過「變產置產」方式，使其土地處分後之財源，供作興建營建工程；支出用途部分，結合「國軍募兵制」、「國防戰備任務」及「地方政府代拆

代建」等各項任務需求，致力推動國軍各項重大公共建設，並附帶有振興國內經濟之功效。

貳、策進重點

營改基金於民國86年報奉行政院及立法院同意成立「國軍老舊營舍改建基金」，主要任務原係辦理國軍老舊營舍整建，後因國防預算緊縮，為紓緩政府財政，營改基金自民國101年起擴大支出範疇，納列軍事工程及設施整建計畫（不含具有戰備時效性之工程），並改稱為「國軍營舍及設施改建基金」。基金循年並承攬博愛專案、水湳機場遷建專案、第205廠遷建專案及資安園區專案等計畫，專責敦促管考國軍重大公共建設案件之執行。

前瞻營改基金發展，整體營運策略及財務規劃，數度經立法院、審計部、行政院主計總處查核及輔導，相關核處因應作為，本部持續精進不怠，為使營改基金永續經營，達成照護官兵生活之使命，經歸納綜整未來相關策進方向，區分「加速營舍整建，照護官兵生活」、「活化營地處分，提升資產效益」、「強化資產配置，提高財務收益」及「備妥融資機制、

穩健基金營運」等要項，分述如後：

一、加速營舍整建，照護官兵生活

審酌近年營改基金除配合地方政府都市發展辦理「砲兵關廟湯山營區新建工程」及「第205廠遷建專案」等重大遷建案，並為照護國軍官兵執行「興安專案」及「職務宿舍興建」重點工程；為發揮國防財務資源整合機制，擴大支應「列管營區建築結構補強」、「列管營區衛生下水道銜接」，以及各項離島港勤設施與碼頭等重要軍事設施工程，爰基金工程計畫執行量體龐大，預算執行進度控管不易，故檢討計畫擬訂及報核程序，擬具控管工程進度策略如下：

(一)控管興安專案，加速預算執行進度

每月第二週由常務次長主持工程檢討會，針對所有工程案（含興安專案）依照執行階段，嚴格管制各建案工程進度與節點，檢討具高風險案件，並研謀解決策略；另每月第四週召開興安專案管制會議，由行政院政務委員及本部副部長共同主持，針對窒礙與風險，研謀「嚴管作業節點，降低落後風險」、「掌握市場波動，妥適調整預算」、「鼓勵廠商申請，引用外籍移工」及「落實進度掌控，協助解決窒礙」等精進作法。

(二)加強工程執行，避免延宕而追加經費

每月召開工程檢討會，針對各建案執行階段，嚴格管制各工程進度與節點，對於可控制之問題實施檢討與實地查訪，主動協助各單位強化其執行能力及督導自主管理。針對進度落後個案，已加強與地方政府聯繫，遇有執行窒礙，主動積極赴市府及現地召開檢討會，研商解決方案。

(三)規劃營區需求，修正計畫報核程序

建案前要求需求單位應提出需求報告，排定建案優先順序，擇案進行現地會勘確認實需，以利確認妥適之工程定位、功能及建造標準，據以擬訂需求計畫書。另審酌執行中工程案辦理需求計畫修正部分，主要係民國107年起營建物價上漲，致經費不符市場行情，無廠商投標；受疫情影響缺工；或廠商財務問題影響工程進度等原因。期間因應久標未決案件，本部於民國110年11月令頒「軍事工程計畫修正與計畫執行內容調整範疇界定策進作為」，訂定招標文件與需求計畫之樓地板面積增減幅度內可簽奉權責長官核准後辦理招標，藉由相關單位密切配合，加速招標作業執行進度，餘涉及整建營區位置改變、計畫內容有降低原計畫預定目標、效益及功能、工程計畫總經費超過原核定數額、主要工項改變、執行期程延長等項，應即辦理計畫修正，俾利工程執行作業順遂。

二、活化營地處分，提升資產效益

營改基金財源為土地處分收入，然囿於土地處分效益，易受國內市場供需、整體經濟景氣等影響，且受國產法大面積國有土地不得出售之規定，致使基金收益具有高度不確定性，為避免基金各項工程於興建期間，因資金不足衍生工程款項無法支付情形，產生履約糾紛，本部除令頒「營改基金納管營地處理具體作法」律定納管營地後續處理原則，研擬處理期程及續辦事項外，並戮力加速土地移管作業，以配合國產署活化處理，相關策進作為如下：

(一)協商國產署加速土地處分

已移交國產署土地，由該署律定活化處理方式（採設定地上權、標售、標租、參與都市更新、合作開發、有償撥用等活

化方式），以及規劃處理期程，本部定期（每月）與各地區分署開會研商執行進度及協處事項。

（二）因應市場增加開標次數

針對符合市場需求之土地，主動辦理招商說明闡述策略，以吸引開發廠商投標，有效提升土地利用，並增加開標次數（每半年改為每季），滾動檢討招標頻次，以提升活化效益，加速處理不適用營地，使國有財產得以活化利用。

（三）運用地方資源合作開發

本部與臺北市、新北市、桃園市、臺中市、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣及澎湖縣等9縣市政府，均已建立協商機制，採不定期研商土地活化方式，共同推動執行。另參照臺北市已完成之7處軍事營區都市計畫變更模式，針對各縣市精華地區營地，配合地方發展與地方政府合作開發，變更為住宅區、商業區及工業區等高價值可處分用地，納列營改基金財源。

四專人專案處理活化工作

由本部（軍備局）與財政部（國產署）各地區分署成立專案小組，並以營改基金招聘專業人力，派駐國產署支援推動土地處分工作，且於每季召開管制會議檢討執行成效及應處作為，以落實加速活化任務。

五持續檢討土地核納基金

配合營地移管及釋出作業機制，廣續檢討「高價值、可處分」之不適用營地，依程序提送營改基金管理會審議後，專案報請行政院核定納入「營改基金」來源清冊，增加營改基金財源收益，加速老舊營舍改建工作。

三、強化資產配置，提高財務收益

盱衡政府非營業特種基金於金融機構之營運資金存儲方式，多以活、定存款配置，資金存管方式穩健保守，財務收入之增益效果有限。考量營改基金近年來土地處分收入管控得宜，資金水位趨於平緩成長階段，疫情後，受國內整體市場環境因素，工程案件支付趨緩，法規未及修訂前，營改基金資金運用方式亦以定期存款孳息為主，致資金運用效能欠佳；作法雖風險低、流動性高、可供短期內及臨時性資金需求，惟若配置比重過高則易導致報酬率較低且減少收益，不利提升整體資金運用績效。歷年立法院預算中心也多次函文提醒，在確保資金運用安全性、流動性及收益性原則下，營改基金應積極向往來金融機構爭取最佳承作條件及於規定資金運用範圍內尋求適當金融商品，以提升資金運用效益。

營改基金參考各部會現行訂頒作法、條文內容，及本部轄管「國軍生產及服務作業基金」之相關規定後，將目前金融市場可獲取利率較高之「金融債券」商品，納入「營改基金收支保管及運用辦法」條文增訂，並於民國111年11月份第42次基金管理會議中，邀請包括行政院主計總處、國家發展委員會、外交國防法務處、公共工程委員會等外部機關代表及本部委員審查同意，報奉行政院核定；後續年度將在兼顧收益性及安全性下，妥適評估各項工程付款時程，將餘裕資金可配置於何種收益性較佳之金融商品選項，報請營改基金管理會共同審查，以強化資產配置管理，提高財務收益。

四、備妥融資機制、穩健基金營運

為持續貫徹政府施政理念，本部積極推動

營舍整建工程各項專案，長期而言，以民國111年11月底資料，初估至116年營運趨勢，已核定計畫之未來經費需求約計1,800億元，均為工程執行應給付支出（包含現況已發生債務數），而基金專戶現有資金餘額計735億元，土地處分財源尚需挹注現金計1,065億元，基金土地清冊內尚未活化處分之財源，恐受市場景氣等諸多因素，影響變現得款之額度與時程，若遇工程結案付款高峰期間，是否能即時支應工程所需，確有其風險，允宜妥擬對策因應。

回顧歷年營改基金財務狀況，資金逐漸累增至相當水位，短期內雖尚無資金短差，惟資產處分收入進度若不如預期時，將會發生現金短差之情況，除啟動新增建案緩列停建之程序外，亦須積極找尋其他可挹注資金方式。參考過往實務案例，於民國97年期間，本部即建置啟動各基金間相互融資之財務備援機制，且已有「眷改基金」因應老舊眷村改建工作之財務需求，向「生服基金」計息融借逾百億元之操作實例。究其方式，需款基金得以較低之利息成本獲取資金，出款基金則得以增加其資金配置選項及實質利息效益，無須再增加政府挹注預算之財政負擔，即可達成財務調度機制，提升整體國防資源運用之效。援例，營改基金除

持續估測中長期現金流量外，倘若土地財源不敷工程建設所需經費時，本部是否得參照前例方式辦理，以肆應工程財務需求，亦深值探究，畢竟，確保營改基金財源穩定，落實本部照顧官兵生活，改善居住品質，才是當前重要施政工作目標。

參、結語

營改基金成立宗旨係透過營區騰讓，以加速老舊營舍整建為核心任務，成立之目的並不是消極的賣地求現，而是藉由基金運作方式，建立積極具體的資源轉換機制，將長期資源（土地）轉化成可運用之財務資源與工程實體成效。營改基金之營運能適時納列各項軍事工程及設施，發揮施政預算與特種基金間之預算資源調節功能，有效整合及提升整體國防資源的使用效益。本部將持續保持嚴謹態度，加速營舍整建，活化營地處分，強化資產配置，並備妥融資機制等策應作為，以貫徹指導，優化國軍各項生活營舍，強化戰備所需軍事工程及設施，以達成照顧官兵生活，支援建軍備戰之任務。