

海軍作業維持費 與軍事投資預算編列研析

李玉忠
海軍主計處處長

許淑婷
海軍主計處參謀

壹、前言

近年我國中央政府歲出主管機關（計畫）別預算中，國防部主管預算額度均逾4,000億元，居各部會之首，對國家整體資源之運用效益而言，具極重要地位。為因應敵情威脅及新型態衝突的挑戰，我國國防預算每年增加額度不低於上年度國防預算2%為原則之政策指導，呈現連年成長趨勢，以113年度法定預算來說，整體規模為4,345億元，創歷年新高，政府對各項武器裝備之籌購、維保或汰舊換新及軍人之招募、福利待遇等，多年來莫不配合籌措相當規模之預算勻應。

然而面對國防預算如此龐大需求，在預判可獲得合理的財政供給層面上，當應竭力執行以達成所訂目標並發揮預期效益，因此在「資源有限、需求無限」的前提下，期透過事前精實的財力分配，及獲賦預算後執行管考作為，以確保各項建軍備戰任務遂行，實為當前財力資源管理重要課題。

貳、海軍近10年（103至113年度）編列概況

一、公務預算（含特別預算）規模

國防預算具體呈現一個國家的國防政策和軍事戰略，反映國防建設的規模和速度，目的是保障軍事作戰能力，武器裝備研製、生產及採購等各方面的經費需要，每年編列的國防預算可視為所擁有的國防戰力能量。

綜觀海軍103至113年度獲賦預算的趨勢，公務預算（含特別預算）規模逐年成長，112年度奉核定520億元，113年度核列655億元，除較前一年度增加135億元，更較103年度核列的192億元成長高達3倍多，占國防部公務預算（含特別預算）從6%成長至15%（如圖1），預判未來將持續穩定成長，戮力達成建軍規劃與備戰方向之目標。

此外，為加速提升國防戰力，海軍更編列「海空戰力提升計畫採購」特別預算（111至115年度），113年度公務預算（含特別預算）規模945億元，占國防部公務預算（含特別預算）從6%成長至18%，有效協助灰色地帶應

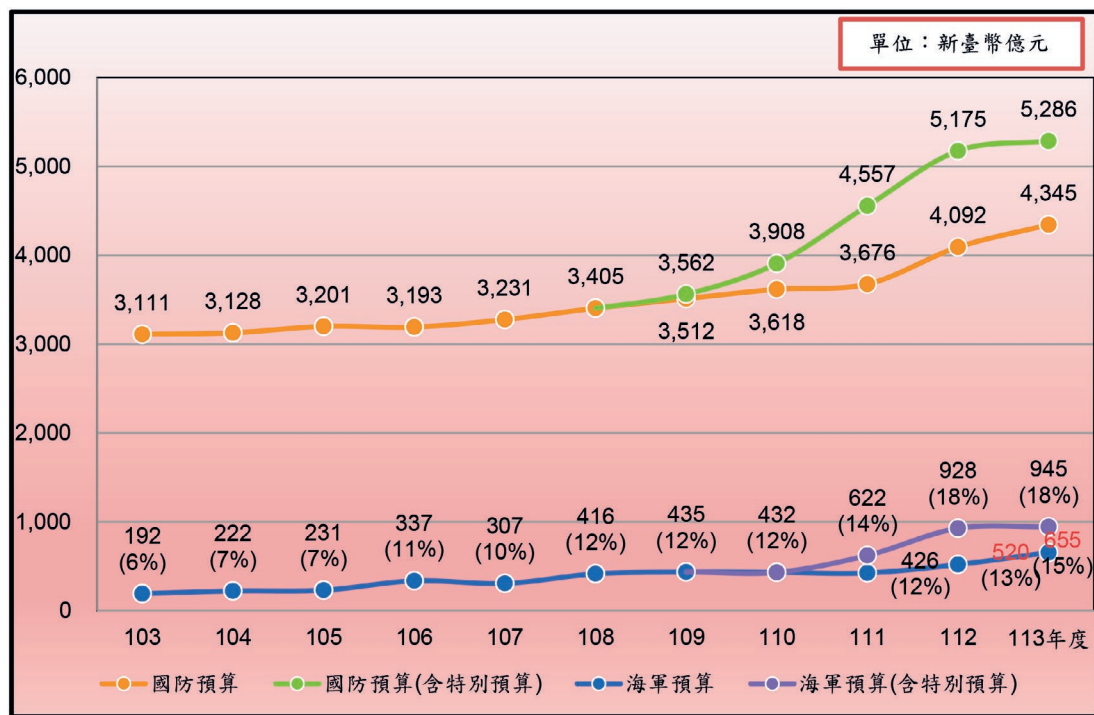


圖1 海軍103至113年度整體預算編列歷程與趨勢

處、維護海上交通線安全及鏈結區域防禦體系等任務之達成。

二、軍事投資規模

國防的決心最直接反應在每年編列的國防預算上，國防預算籌編依政策指導，隨GDP等比例成長，每年增加額度不低於前一年度國防預算2%為原則，另視軍事投資需求另外加1%為彈性調增額度，若再有重大武器系統採購，則編列特別預算支應，透過加速國防建設，具體展現捍衛國家主權之堅定信念。

近年來，因應國際詭譎多變的情勢及中共近年更趨頻繁與強硬的軍事威脅，在有限國防預算裕度下，積極滾動檢討戰備需求，海軍軍投預算113年度編列428億元，較103年度編列的73億元，足足成長了6倍，占國防部軍投的比例也從8%大幅成長到34%，若再加計特別預算，113年度軍投規模高達718億元（如圖2）。這個預算規模已創82年度以來，近30年新高，明顯

可看出海軍軍事投資預算規模係呈現相當大幅度的成長。

三、作業維持規模

在國防預算三區分中，作業維持費業務分支計畫最多、計畫編列範疇最複雜，用以支援各單位正常地運作所需作業費及維持費，達成支援任務，發揮裝備功能，運用範圍也是最為廣泛；作業維持牽涉設備的操作、維護及維修，籌獲新式武器裝備，若沒有足夠的相關維保經費，將影響後續妥善率，因此在預算編列上必須具有完整、長遠的規劃與穩定性、延續性。

以海軍103至113年度預算編列狀況來看，前面提到軍事投資預算113年度的編列數相較103年度成長高達6倍，整體預算規模也成長了3倍多，但若就作業維持費來看，113年度編列206億元，相較於103年度編列的102億元，額度僅增加了1倍（如圖3）。

然以近5年（109-113年）編列趨勢來看，作業維持費平均編列約195億元，顯示出在有限的國防資源下，軍事投資持續性需求及計畫遞

延，對其他國防施政資源產生由上而下的額度配置競逐效應。

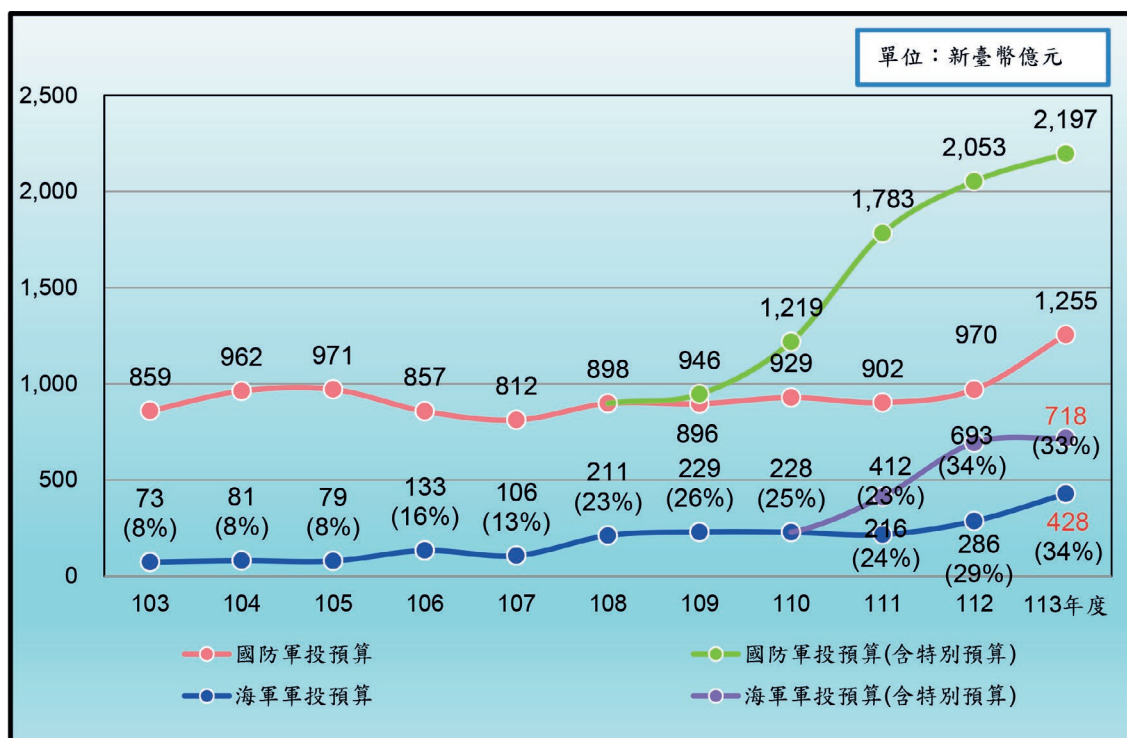


圖2 海軍 103 至 113 年度軍事投資編列歷程與趨勢

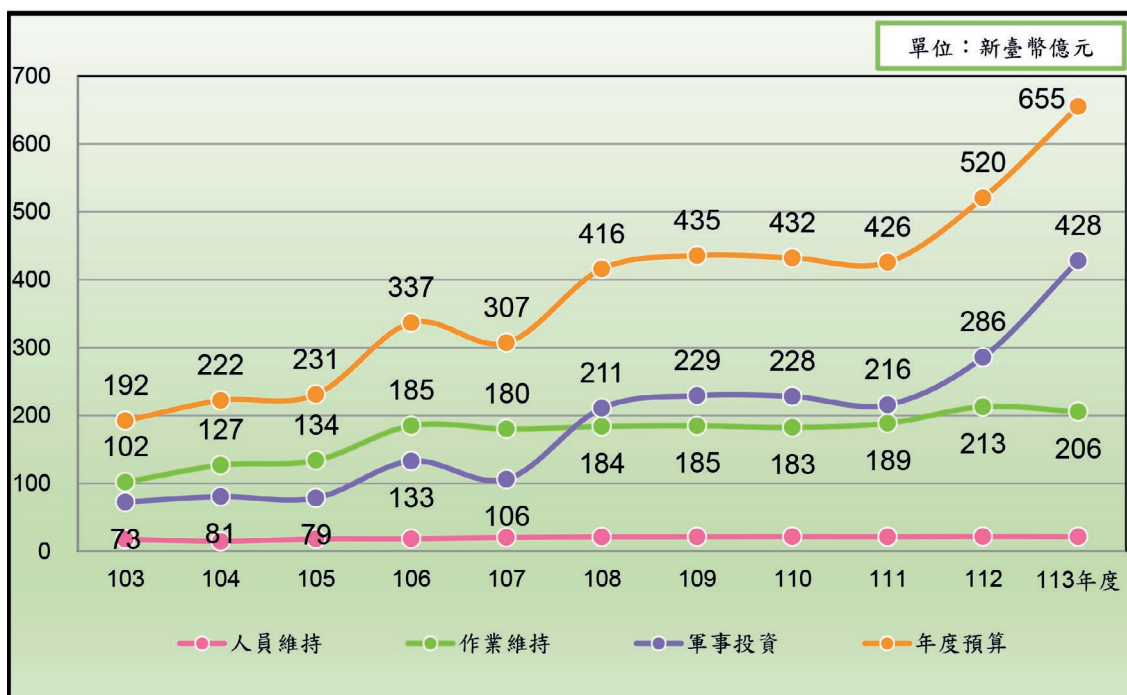


圖3 海軍 103 至 113 年度三區分預算編列歷程與趨勢

參、面臨挑戰

一、作業維持未隨軍事投資適度成長

面對中共軍力迅速提升及在臺海周邊軍事活動頻率急遽升高，國防安全為兩岸關係與區域安全穩定重要基石，近年在政府支持下，國防預算呈現穩定成長；以海軍而言，藉由各項時機不斷努力地爭取，近幾年不管是整體或軍投所獲賦預算，都呈現相當大幅度的成長。然鑒於政府預算資源有限，各項施政應衡酌支出效益並排列優先順序，讓每一分資源均可發揮其最大效用，是以在有限資源情況下，致作業維持費並未呈現明顯增長。

進一步分析比較國防部、陸、海及空軍103年至113年度作業維持費編列狀況（如圖4），可看出國防部、陸軍及空軍整體而言均呈現增長趨勢，而海軍雖也呈現增長，但幅度相對有限，且就獲賦額度來看，則相較其他軍種來說偏低，為確維各項裝備妥善及業務推展，仍應盡最大的努力爭取納編預算，俾利各項施政任務遂行。

二、中程計畫鏈結的重要性

「國軍計畫預算制度」是依據國家安全需要來研析軍事需求，在財力範圍內來滿足這些需求的規劃。當前全球安全環境，正面臨快速變動與高度不確定情勢，國際間在政治、經濟及軍事安全議題之合縱連橫及相互影響下更形

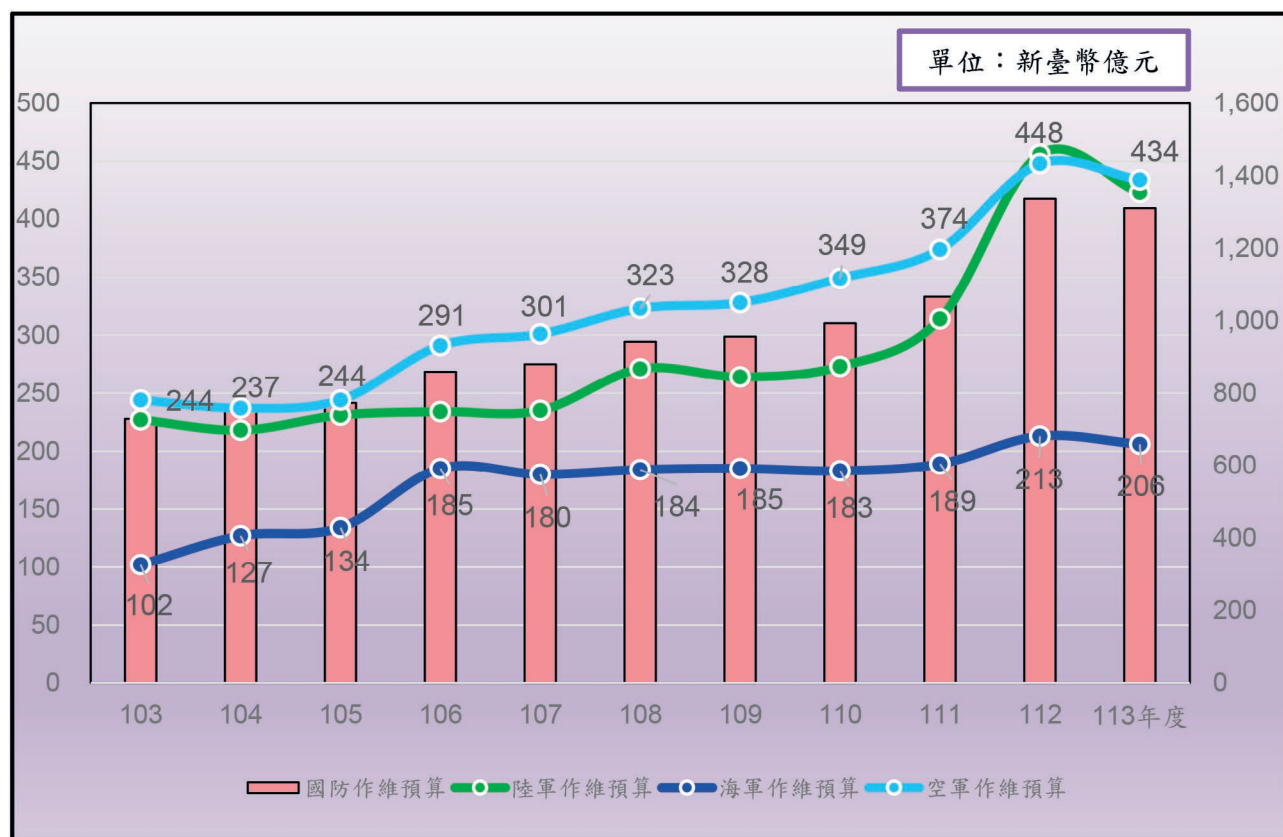


圖4 國防部及各軍種 103 至 113 年度作業維持費預算編列趨勢

複雜。此制度係由設計、計畫、預算三個主要環節相互結合而成，透過設計主導計畫、計畫指導預算、預算達成設計，輔助軍事戰略規劃

者，以前瞻的角度，透過決策分析，思考預擬執行的方案，進而達成預期戰略目標，以確保經濟有效運用國家資源（如圖5）。

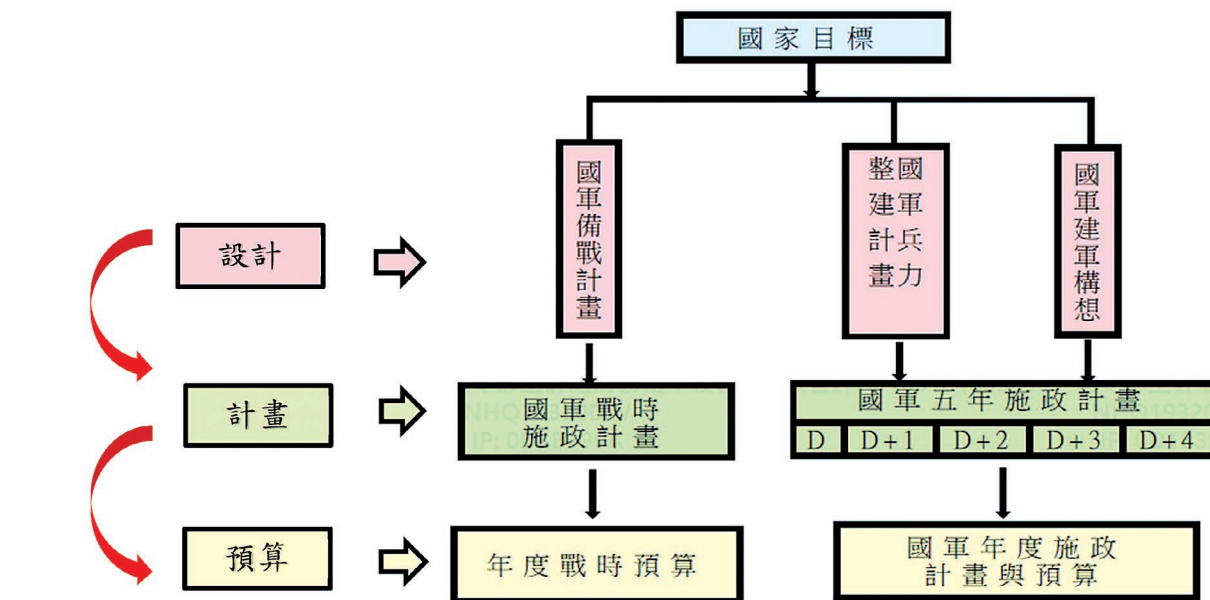


圖5 國軍計畫預算圖

為維持國軍基本運作、新型武器裝備後續維持及年度演訓任務遂行所需經費，加強作業維持費計畫及需求審查，妥適分配有限資源，

並使各單位能如期完成相關預算編列，國防部資源規劃司每年均依期程訂頒「5年期作業維持費編列綱要計畫」，各流程節點整理如圖6。

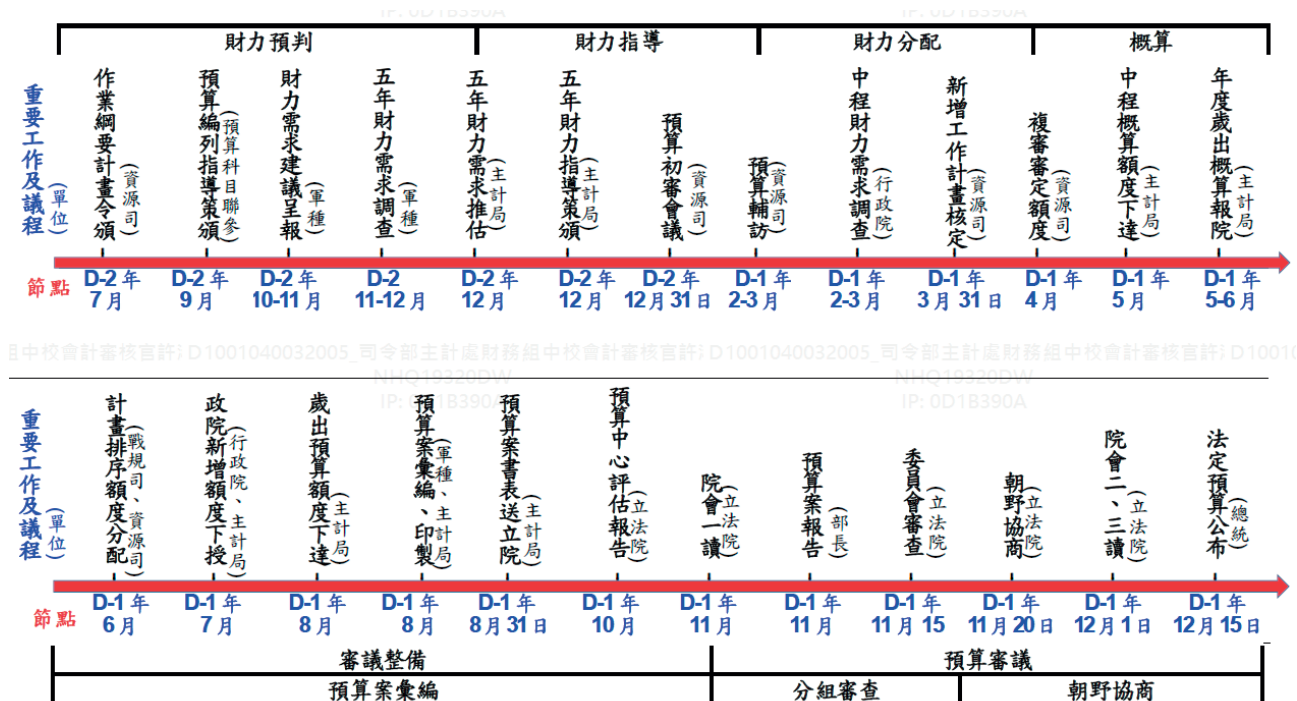


圖6 國軍作業維持費預算籌編重點作業流程圖

綱要計畫內容詳細律定預算編列從先期規劃到預算案送進立法院整個作業方式與期程管制、重要注意事項等，若未按照計畫期程及規範辦理呈報，單位目標年度概算需求將無法納入預算分配。因此預算編列期程的掌握，至關重要。

三、新興兵力與建案等預算需求

臺灣位處地緣戰略關鍵位置，中共頻繁對我操作灰色地帶威脅，輔以認知作戰，除消耗我方戰力，並企圖動搖我民心士氣，近年更藉戰備警巡及刻意逾越海峽中線，已嚴重危害臺海安全。基此，面對嚴峻敵情威脅，為組建可恃防衛武力，遏阻中共軍事威攝與反制其犯臺行動，鞏固國家安全，預判未來軍投建案預算將再度攀升，海軍將賡續恪遵國防部排定「聯合戰力規劃要項」，審酌軍事建案之必要性及急迫性，逐年滾動修正「五年兵力整建計畫」，以縝密武器籌獲規劃。

為有效支援海軍各項演訓及作戰任務，賡續強化各項後勤支援效能，以確保主戰裝備妥善；另因應玉山艦、高效能後續艦等新興兵力成軍，同步籌建整體修（維）護能量，以建構堅韌之後勤能量，海軍持續配合國防部「穩定增加國防預算，全面提升國軍戰力」政策指導，完善財力配置與預算編製作為，俾有效達成「計畫指導預算，預算支援計畫」之目標。

肆、未來精進作法

海軍預算金額每年度逾500億元之龐大預算規模，未來也會持續穩定、計畫性成長，於執行時如稍有不慎形成浪費或未能確實發揮應有效益，些許比率之差距即造成國家資源高額損失。是以編列及執行預算，當需以完善之管控

機制進行，並隨時檢討修正避免偏失。本文提出下列策進供參考：

一、深化作業維持提需，計畫完備爭取預算

國防預算獲得不易，國軍當應竭力執行以達成所訂目標並發揮預期效益，朝「發揮預算效能、達成施政目標」為方向，預算配置秉貫徹零基預算精神，本「先減法、後加法」原則，依計畫之周延性及可行性，逐年滾動修正，期藉由務實計畫作為並衡酌執行能力，核實訂定各項計畫目標及編列預算，使國防資源有效運用並發揮預期效益。

有鑒於目前正值114年度作維費提需及國防部各聯參審查的階段，海軍已於112年9月底前提列基本維持及新增計畫需求，持續就未來施政規劃的重點，再行檢視還有未提列之需求，循科目主管程序報送各聯參爭取納案，以獲得施政所需適足的預算，俾順利納入年度施政計畫編列。

二、國防資源有限條件，妥善規劃需求配置

中庸：「凡事豫則立，不豫則廢」，強調了我各項計畫作為之必要及重要性，國防財務係遵循設計計畫預算制度，透過長程的國防戰略、中程計畫至年度施政計畫預算的付諸執行，循環不已，然「由下而上」的需求提列，卻因受限於國家資源有限，而產生「由上而下」的分配機制，當此一差距變大時，即有賴妥適預算需求管理，盱衡實際作戰需求與財力供給，排定優先順序，使財力配置與國防施政緊密鏈結。

依行政院籌編原則，優先將資源配置於法律義務支出，其次為軍事投資持續案，接下來

則是維持主戰裝備妥善及基層單位運作需求，最後則視裕度納列次要或新增計畫。海軍在此原則下，軍事投資預算已相對穩健成長，反觀作業維持費仍有爭取空間，將持續依國防部律定節點，提前完備各項計畫作為，秉持「計畫等預算」之精神，務實檢討需求，積極爭取適足預算額度，確保建軍備戰工作穩健發展。

三、落實預算執行檢討，綿密個案節點管制

計畫作業節點管制與預算執行成效環環相扣，因為預算係前一年的初估計畫，在執行過程中可能面臨的挑戰，包含有採購計畫廠商疑義、招（決）標未如預期、物價上漲不符成本、消失性商源問題、履約過程產生爭議及工程個案變更設計等問題，常導致個案執行過程困難。

分析海軍近年辦理預算保留或報繳案件，究其原因多為計畫階段進度延宕或廠商履約能力不足，導致執行階段預算無法如期支用，海軍配合國防部近年檢討重點，將次年度計畫性工程、購案核定及決標情形納入每月預檢會檢討管制項目，要求以前一年度10月底前核定採購計畫、12月底前保留決標為目標，除可提前管制作業節點、爭取作業前置量外，亦能使執行單位可有更加充分時間預應各項突發問題，俾針對落後項目趕上進度，或以「預算調整」、「移緩濟急」等策進作為，提升整體預算執行成效。

伍、結 語

所謂：「寧可千日不戰，不可一日不備」，強調了我軍備之必要及重要性，然國防事務經緯萬端，各項施政均有賴國家財政鼎力支持，

為肆應日益龐大的國防預算需求，須有效發揮國防資源管理功能，計畫需求過度寬與不及，均將衍生預算執行窒礙，前者肇生資源排擠，後者則遲滯計畫進行。

因此透過審慎需求規劃及精實計畫作業，審慎匡列需求；且各項提需應依照規定及時申請，俾利納入目標年度額度檢討增賦。此外，落實專案管理並加強執行管制作為，藉由早期發現潛藏之執行窒礙，提前改善或修正，必要時採取預算調（控）整作業，使每一分錢均能用在刀口上，期能在有限的資源下達成整體防衛作戰可恃戰力目標。

參考文獻

1. 國防部.國防報告書，2023。
2. 國防部.國軍計畫預算制度-施政計畫作為手冊，2004。
3. 國防部主管113年度單位預算評估報告，民112年，立法院。
4. 劉立倫，2005，國防財務資源管理，臺北：楊智文化事業股份有限公司。
5. 陳韋廷，2015，〈國防財力獲得面臨之挑戰與應處作為〉，《主計季刊》，第349期，頁31-41。
6. 俞智文，2017，〈軍事投資建案與預算編製作業期程探討〉，《主計季刊》，第357期，頁40-46。
7. 謝其賢，2018，〈嚴謹預算編用，發揮資源效益〉，《主計季刊》，第361期，頁2-3。
8. 黃啓逢、王東寶，2018，〈整合國防預算資源，發揮軍事投資成本效益〉，《主計季刊》，第360期，頁20-28。
9. 李建達，2019，〈精進預算編審作業，強化執行管制作為〉，《主計季刊》，第365期，

頁1-4。

10. 李建達，2020，〈國防預算編審與執行績效之回顧與前瞻〉，《主計季刊》，第369期，頁5。
11. 韓榮姿、高志榮，2020，〈掌握國軍作業

維持費編列與分配的關鍵因素〉，《主計季刊》，第369期，頁16-27。

12. 李沛欣，2021，〈淺談公務預算執行彈性措施〉，《主計季刊》，第373期，頁48-49。