

淺析軍事投資建案 與建案文件審查要領

黃致學

主計局參謀

壹、前言

國家安全不能依賴敵人善意，和平必須奠基於自己的實力，面對中共愈趨嚴峻之威脅及防衛作戰需求，國防部以創新與不對稱作戰思維，持恆強化自我防衛能力，並遵前總統蔡英文女士「國防預算每年至少增加2%，全面提升國軍戰力」政策指導¹，除積極投入「國機國造」及「國艦國造」等建軍工作外，因應中共軍事現代化之跳躍式成長與軍事威脅，刻正全力執行「新式戰機採購」與「海空戰力提升計畫採購」等兩項特別預算，透過對美籌獲F-16V（BLOCK 70）型戰機及國造自製各式精準飛彈、加速推動海上輕快兵力「高效能艦艇」後續量產，同時將海洋委員會海岸巡防署納入國軍防衛作戰體系遂行平戰轉換作業，於海巡艦艇加裝戰時武器系統，協同海軍執行聯合制海作戰任務，快速提升我制空、制海、防空與反制之不對稱戰力。

鑒於軍事投資計畫為達成國軍武器裝備與系統之重要獲得途徑，相關資源配置攸關建軍備戰之成效，參據近五年國防部主管歲出預算核列情形，其中113年度軍事投資預算編列新臺幣（以下幣制同）1,225億元，占該年度預算總額之29%（如附表），其預算規模及占比均達近年新猷；此外，軍事投資建案項目多具「編列金額大、執行期間長、不確定因素多」等特性，自武器裝備需求提出至完成建案、配賦預算、分年執行乃至順利結案往往歷時數餘年，且執行過程多為各界關注之焦點。面對未知的各種挑戰，唯有持續精進本職學能，方能為建軍備戰共盡心力，然學習是一門無止境的功課，各項法規及政策並非一成不變，在實務作業中有感部分主計同仁「知其然，不知其所以然」之徬徨，抑或抱持著「前人怎麼審，我這麼套用應該沒錯」之疑惑，過往的寶貴經驗確實成了「葵花寶典」的一部分，但建案規定卻坐實為最熟悉的陌生人，爰以此為題，綜整軍事投資計畫各個階段審查應注意及常忽略的

¹ 國家安全會議前副秘書長蔡明彥於106年10月29日上午（臺北時間30日凌晨），在總統專機飛往馬紹爾群島共和國途中，轉述前總統蔡英文女士過境美國檀香山期間，針對「美國在臺協會（AIT）」前理事主席莫健（James Moriarty）表達美方關切中共近年在國防預算持續成長之議題時，總統回應「臺灣未來國防預算會以前一年預算為基礎，每年增加2%，如有額外軍購案，另外增加1%；又如有對外重大軍購案，將動用特別預算來支應相關費用」。

附表 國防部 109 至 113 年度三區分預算核列情形

單位：新臺幣億元

區分	人員維持		作業維持		軍事投資		合計
	額度	比例	額度	比例	額度	比例	
109 年度	1,660	47%	956	27%	896	26%	3,512
110 年度	1,696	47%	993	27%	929	26%	3,618
111 年度	1,708	46%	1,066	29%	902	25%	3,676
112 年度	1,786	44%	1,336	32%	970	24%	4,092
113 年度	1,780	41%	1,310	30%	1,255	29%	4,345

資料來源：作者自行整理

事項，提供主計同仁在未來辦理建案文件審查時，除置重於計畫與預算面的要項外，亦能夠培養專案管理的思維，對於建案作業有更深層面的瞭解。

貳、軍事投資建案相關法源依據

一、計畫預算制度與預算法

在談軍事投資建案法源依據之前，須提到西元1961年由時任美國國防部長麥納瑪拉（Robert McNamara）引進「設計計畫預算制度（Planning Programming and Budgeting System，以下簡稱PPBS）」，由於二戰後的美國國防事務越趨複雜，耗用的資源所費不貲，麥納瑪拉透過PPBS連結施政目標及投入資源與產出效益之關聯性，並重視績效評估，確保美軍重要的計畫能夠持續獲得所需資源。接著，美國詹森總統（Lyndon Baines Johnson）於1965年將PPBS導入聯邦政府，要求各機關提供涵蓋五年

期之計畫方案與財務規劃書，並藉以籌編1966年會計年度預算，其強調政策與預算結合、放眼未來及績效評估等精神，奠定以長遠的角度審視國家資源之整體配置。

民國59年以前，我國參考美國PPBS逐步建立計畫預算制度，並在60年12月17日修正公布「預算法」全文79條，增列長期施政計畫及概算擬編之內容，歷經數次修正後日趨完善，至籌編91年度中央政府總預算案起全面實施中程計畫預算制度，我們可以從計畫預算制度的最上位法規「預算法」第31至34條（法規架構如圖1），窺得計畫相關作業均有明確律定，法令內容與其要旨說明如次：

- (一)第31條：中央主計機關應遵照施政方針，擬訂下年度預算編製辦法。（編按：行政院主計總處依施政方針擬訂下年度中央政府總預算編製辦法）
- (二)第32條：各主管機關依行政院訂頒之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算。（編按：相關施政計畫內容應包含短期及中長程計畫²）

² 依據行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點，中長程指期程二年以上之個案計畫。

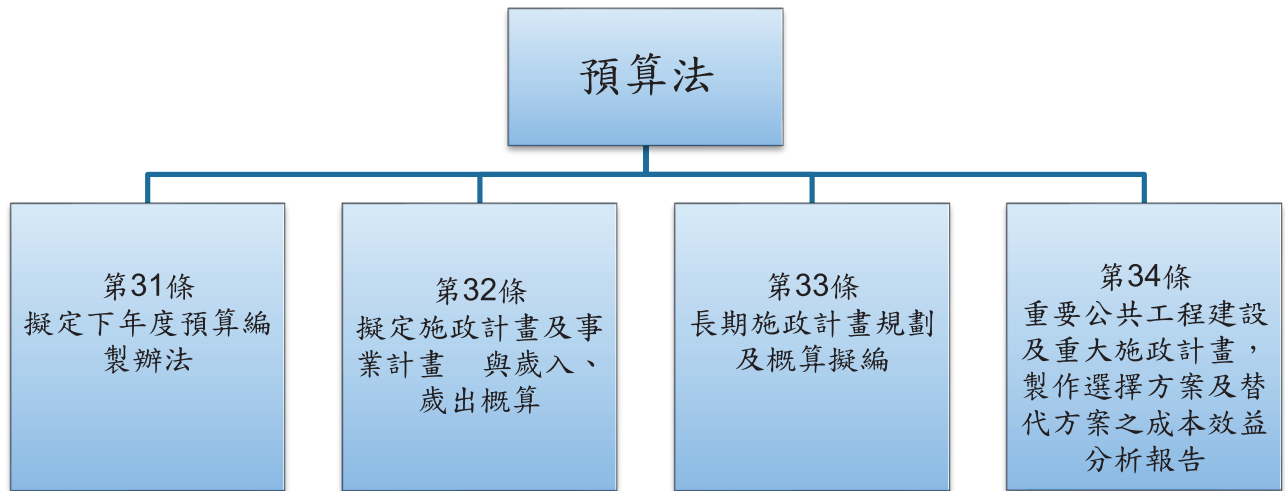


圖 1 我國計畫預算制度法規架構

資料來源：我國政府計畫預算制度及其成本效益分析制度與方法之檢討，蕭代基、洪志銘、黃德秀（2019）

(三)第33條：第32條所定之施政計畫及概算，得視需要，為長期之規劃擬編。（編按：行政院訂定中長程施政計畫編審規定）

(四)第34條：重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案。（編按：藉由兼顧公平與效率的衡量機制，以利做出適當決策）

綜上，我國預算的形成與資源分配，係由行政院主計總處指導各機關依預算籌編原則及辦法編製而成，透過瞭解國家的當前經濟現狀與未來發展，以及當前所欲達成的短程目標、長期展望與可運用的資源，利用分析工具評估各種公共計畫的成本及效益³，擬訂出最佳決策方案，俾合理分配有限的資源，提升政府財政紀律與效率。

二、軍事投資建案法源依據

在軍事投資建案中，需求為作戰任務導向，預算為資源分配導向，採購商情為市場經濟導向，任務需要資源遂行，計畫需要預算支援。換言之，軍事投資建案即是將國家安全目標、軍事戰略、兵力結構及資源分配，按「預算法」第34條規定，透過嚴謹的建案作業程序，完成財力需求評估的過程，依「設計」之建軍構想與兵力整建計畫，指導完成「計畫」階段之五年施政計畫，再按「預算」階段之概算額度與年度施政計畫編製作業規定，嗣經立法院審議至三讀通過等程序，並經總統公布後形成「法定預算」，納入年度預算據以執行。國軍計畫預算體系，如圖2：

³ 對政府來說，成本效益分析是決定一公共政策或計畫是否值得推動及其規模的準則，例如在決策的過程中，經常面臨權衡經濟發展與環境保護的選擇題，而成本效益分析是一種客觀理性的公共決策分析工具，可有效地運用在處理決策過程中遇到的衝突問題，提供兼顧效率及公平、普遍客觀且有共識的分析資訊。



三、國軍軍事投資建案作業規定簡介

爲妥善規劃軍事投資建案項目，同時兼顧不對稱作戰思維及「打」的需求，國防部依據遠程戰略環境及作戰場景、未來威脅評估、戰略構想與軍事能力需求等條件，按聯合戰力規劃要項排序，凡經納入五年兵力整建計畫之整建項目，需求單位即依程序啓動建案作業，並秉持「計畫等預算」精神，俟預算配賦後據以執行籌獲作業。另外，爲周延軍事投資建案流程與各項作業，以112年作爲新、舊建案規定適用之分水嶺，其中112年（含）以後新增軍事投資建案，適用「國軍軍事投資建案作業規定」（以

國防部近年依業務現況持續精進建案規定內容，建立嚴謹的建案流程，自109年10月30日訂定發布以來，迄今已完成三次修正，原因摘陳如次：

- 42

日)。前揭修正內容在立法院外交及國防委員會審查113年度國防部主管預算案期間，外界對於動支預備金督管機制仍有諸多疑慮，為使作業程序更臻完備，立法院外交及國防委員會於112年10月26日通過「經立法院審查同意之持續案，若需擴增額度，應經行政院同意並報立法院備查後，始得動支」與「未經預算審議之計畫案項，應完備建案程序，並向立法院外交及國防委員會專報，經同意後，始得動支」等項決議。

- (四)為強化後續維持成本評估，在作戰需求文件撰擬階段應針對新增之武器裝備，檢討取代或汰除老舊裝備。(修正發布日期112年5月15日)
- (五)為滿足先進作戰需求及投資效益，增訂科研案須先經整合評估司審核，納入「聯合戰力規劃要項」，並新增軍事援助有關作業規範，同時配合業務調整，增(修)訂相關單位管理權責。(修正發布日期113年1月30日)

參、建案文件審查要領

國防部各聯參依據處務規程所律分工職掌協助建案單位遵循相關法令規章及程序，但看不見問題，便無法解決問題，倘若主計同仁的經驗與專業知能不足，便很難幫助建案單位正視問題並化解窒礙，甚至可能在溝通應對的過程中產生怨懟及不諒解。因此，為增進主計同仁在軍事投資建案計畫審查能量，奠定良好的基礎，同時配合相關規定修正與時俱進，提供建案單位更為專業且深入之建議，協助周延建案計畫作為，為建軍備戰共盡心力。經參據過往寶貴經驗及前人智慧，提出以下審查方向及建議：

一、作戰(研發)需求文件及軍事工程需求文件

本階段審查重點置於「作戰(研發)需求」文件應依據現在或未來面臨之敵情威脅，評估達成部隊任務所需籌獲的武器裝備性能、項量、設施、期程、預算需求及部署運用規劃等，同時可進一步審視以下事項：

- (一)建案項目應符合國軍五年兵力整建計畫之建案名稱、執行年度及初步估價等內容，若有不符者，應同步辦理修正。
- (二)在陳述武器裝備性能規格時，應就現有裝備不足之處進行分析，以導出籌獲新型裝備之必要性，並參考編裝現況及兵力結構調整需要，敘明裝備部署、系統整合規劃、需求數量、計算方式及獲得時程。
- (三)應詳列所需附屬設(施)備(如新戰機之機庫、彈藥)及整體後勤支援需求，並敘明項目與數量。
- (四)初次籌獲武器(主件)裝備，應敘明配賦之彈藥型式及所需戰備存量，並同步辦理彈藥戰備存量初次採購作業。
- (五)有關中科院科研案(展示確認、工程發展)不分金額之研發需求文件，應依「國防科技管理教則」中「武器發展」流程，由軍種確認符合需求，及達成所需技術備便水準(Technology Readiness Level, 以下簡稱TRL)，並取得軍種同意函後由國防部審核。
- (六)獲得風險評估表應敘明不同採購所面臨之可能風險，並評估較低風險之可行方案，以利用在系統分析文件撰擬之成本評估作業參據。

另針對「軍事工程需求文件」部分，現況說明是否完整、總工程建造經費估算能否因應未來物價上漲，並將預判風險納入經費內估算，同時可進一步審視以下事項：

- (一) 建案項目應依據任務及需求，敘明工程位置、駐用部隊、設施需求計算方式與整建目標、時程與效益，同時釐清工程位置有無同類設施？若有同類設施，則應說明該設施目前使用的狀況及未能符合繼續使用或設施確有不足之原因。
- (二) 工程內含裝備之建案，因包含相關裝備特性，應依軍事裝備作戰需求文件格式辦理，並於附屬設施章節說明所需工程設施數量等資訊。
- (三) 工程期程規劃應參據「公共工程訂定工期參考原則」及過往案例合理評估；另施工地點如涉及水土保持計畫須送權責機關審查者，應將相關行政作業所需時間納入估算（按經驗常數約需4至6個月以上）。

二、系統分析文件

本階段審查重點置於「作戰（研發）需求」是否已奉核定，建案單位是否完成國內（外）商情資料蒐整、國內產業能量評估、合理說明備選方案成本分析及方案等；另軍事裝備兼有軍事工程者，須完成軍事工程規劃作業。此外，可進一步審視以下內容：

- (一) 應將任務需求轉換為具體的系統性能及規格說明，並明確描述所望獲得裝備或標的之內容。
- (二) 成本（效益）分析應將「全壽期成本」劃分為「獲得成本」及「運作與支援成本」兩大部分，並檢視工作分解結構（WBS）、組織分解結構（OBS）及成本分解結構（CBS）之合理性。
- (三) 委中科院個案之直接費用（人事費、材料費及製造費）與間接費用，應與該院權管單位（產品資源整合計畫室）勾稽相關成本數據，俾作為後續成本（效益）分析參據。
- (四) 委中科院或軍備局生製中心之科研案應檢附

技術備便評估報告（TRL）及承製能量評估文件、循國內商購項目應提供國內產業承製能量評估文件；另軍購部分則應檢附報價資料需求信函（Letter of Request for Price and Availability data, LOR for P&A）。

- (五) 新增之武器裝備取代或汰除之舊裝備應納入作業維持費節約效益分析。

三、期程、工項文件

本階段審查重點置於「系統分析文件」是否已奉核定，建案單位是否依系統分析結論，按年度產能及裝備解繳需求，合理規劃各年度執行工項與預算；另若有設施工程需求，應依相關規定完成工程先期規劃。此外，可進一步審視以下內容：

- (一) 分年預算應配合裝備交貨期程合理編列，並統一以新臺幣千元方式表達。
- (二) 工程期程規劃應參據「公共工程訂定工期參考原則」及過往案例合理評估；另施工地點如涉及水土保持計畫須送權責機關審查者，應將相關行政作業所需時間納入估算（按經驗常數約需4至6個月以上）。
- (三) 採購作業費應依「國軍採購及外購軍品支用項目及編列範圍」與所律額度合理編列，並說明編列項目及核算基準，其中運保費、接轉作業費等應依裝備規劃集運（交貨）地點，推算國外內陸、轉運之海（陸、空）運費及保險費等。
- (四) 赴國外參與會議、執行換裝訓練等任務應依「國防部派員出國計畫審查作業要點」及「國軍國外出差旅費報支規定」等規範，妥適編列所需預算。

四、整體獲得規劃書

本階段審查重點置於前開各階段文件是否

均已奉核定，建案單位是否將各階段摘要結論納入說明，可進一步審視以下事項：

- (一)摘要說明段所列相關文件核定文號與時間，應與各階段文件（作戰【研發】需求、軍事工程需求、系統分析及期程工項）核定內容相互勾稽。
- (二)建案背景與預期效益敘述內容應與各階段文件論述基調一致。

五、可行性評估報告

本階段審查重點置於是否依工程特性、內容及需求，綜合考量各項因素，評估工程可行方案、預算與實施期程，可進一步審視以下事項：

- (一)辦理需求項量或樓地板面積統計概估，應依「國軍營繕工程教則」、「國軍營區設施建造原則」、「國防部軍事工程作業手冊」等規範，適切規劃各類空間用途與設施數量。
- (二)一般房屋建築費及一般辦公室翻修費之直接工程單位造價，應依「總預算編製作業手冊－共同性費用編列基準表」匡列；另非屬前揭共同性費用編列基準之項目，直接工程估價原則應參考施工地點市場行情及歷史決標金額妥適編列預算。
- (三)有關「間接工程」應依相關規範編列所需經費，並以不超出直接工程之10至20%為上限。
- (四)工程期程規劃應參據「公共工程訂定工期參考原則」及過往案例合理評估；另施工地點如涉及水土保持計畫須送權責機關審查者，應將相關行政作業所需時間納入估算（按經驗常數約需4至6個月以上）。
- (五)工程規劃如涉土地、房建物取得或遭占用者，應將後續土地（建物）取得方式及期程納入通盤考量。
- (六)工程預備費應以直接工程成本之一定比率為估算原則。

- (七)工程管理費、委託設計監造服務費及委託工程專業管理（含監造）服務費應依相關編列基準匡列所需經費。
- (八)物價調整費應以直接工程成本、間接工程成本、工程預備費之合計，自第二年起開始按物價指數年增率調整編列分年資金需求。
- (九)分年經費概算表應依工程項目預定進度妥適編列各年度經費需求。

肆、結 語

國防是國家生存發展最重要的基石，保國衛民為國軍核心任務，國防整備最優先要務，為預防戰爭與遏阻外來軍事威脅，在需求趨於無限、國家整體財政供給有限的情況下，各項國防施政的推動均有賴政府財政支持，因此所獲之每一分國防資源均得來不易。囿於軍事投資建案項目多具「期程長、變數多」之特性，筆者認為建案品質的良窳，攸關建案能否順利執行及合理配置所需預算，希望透由整理各階段建案文件審查的要項，提供主計同仁審查的正確方向及培養專案管理思維，同時期勉以同理心、充分溝通與協調，發揮主計專業及服務的價值，秉持「凡出我手，必屬佳作」的精神，俾在資源有限、每一分資源寶貴的情況下，協助建案單位周妥建案全般作業，滿足建軍備戰需求。

參考文獻

1. 預算法。
2. 海空戰力提升計畫採購特別條例。
3. 海空戰力提升計畫採購特別預算執行及支付結報規定。
4. 中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算

- 案（111年度至115年度）審查報告（修正本）。
5. 徐佳驊（1997年），國軍計畫預算制度之檢討與策進，國防雜誌第十案卷第三期。
 6. 劉立倫（2005年），國防財務資源管理。
 7. 軍事投資計畫（結案）階段審查要項、審查重點與依據法令概要區分表，國防部主計局（2018年）。
 8. 蕭代基、洪志銘、黃德秀（2019年），我國政府計畫預算制度及其成本效益分析制度與方法之檢討，國土及公共治理季刊，108年第二十七期。
 9. 叢宏安（2022），美國聯邦政府預算制度概況及對我國之啓示，國會季刊第50卷第4期，2022年12月。