

落實軍售透明倡議， 提高計畫執行效率與參與程度

嚴明德

主計局處長

壹、前言

根據美國防安全合作局（Defense Security and Cooperation Agency, DSCA，以下簡稱美安合局）統計，美國2023年依據武器輸出管制法（Arms Export Control Act, AECA）規定的方式，如軍事售予（Foreign Military Sales, FMS）或軍事援助（Foreign Military Financing, FMF）等程序，輸出武器裝備的國家中，烏克蘭因烏俄戰爭等因素影響屬於美國武器輸出第1名的國家，金額約17.3億美元，日本為全球第2名國家，金額10.6億美元，為亞洲從美國輸出武器最多金額的國家，臺灣名列第13名，金額2.1億美元。（資料來源：SIPRI 2024年8月27日公布美國2023年武器輸出統計數據）

2024年經美國聯邦審計署（Government Accountability Office, GAO）稽核發現，美國軍工武器製造公司雷神公司（Raytheon Company）以不法價格高報申請與美國防部的合約費款，導致相關合約支付超過正常給付所需的成本費用，其中我國循軍購方式獲得之2013年愛國者飛彈系統採購及2017年雷達系統採購，屬於超額支付的合約案件，最終，雷神

公司認罪協商同意支付美國政府9.5億美元以達成司法和解，其中我國獲得賠款計新臺幣52億餘元。

美國政府效率部（Department of Government Efficiency, DOGE），係美國川普總統政府於2025年成立的臨時政府行政組織，近期查核美國防部相關合約供應情形，稽核發現部分由供應商提供的辦公物品的價格明顯高於市場價格，例如美國空軍使用於機務的螺絲零件，市價平均約100美元，合約商卻報價9萬美元，查核結果初步發現有約8,000萬美元的浪費不經濟支出費用。

依照美安合局統計公布2024年美國政府透過軍事售予方式，提供全球軍購夥伴國家的軍事武器裝備及系統將近1,000億美元（969億美元），惟在此龐大的採購程序及複雜的合約過程中，因為美國針對軍事售予各階段均設有對供售國家的參與限制，所以軍售國也希望美安合局能適度開放參與重大軍購有關採購作業的相關程序，在全球軍售夥伴組織（Foreign Partners Group, FPG）的努力及爭取下，美安合局訂定2020願景計畫中（Vision 2020）提出軍事售予的「透明度手冊（Transparency Handbook）」，作為加強美國政府與軍售國在

軍購案程序中的溝通與資訊交換指引，還制定了各階段程序達成透明目標的里程碑及執行框架，以確保雙方能如期如質完成供售作業。

值此全球地緣政治面臨多重考驗的關鍵時局，各國均增加及高度仰賴美國的軍事售予來獲得重要的軍事武器裝備及系統，所以後續美國政府對於軍事售予程序的公開及允許軍售國適度參與的程度，將有助於供售國瞭解並掌握軍備籌獲情形。

貳、美安合局軍售程序透明倡議簡介

美安合局在2020願景的戰略計畫之一，將「提升全球盟國選擇軍事售予管道籌建重要武器系統的信心」為其目標之一，有關「透明度」的意義，係指美國與軍售國在武器裝備供售期間及各階段的採購程序中，雙方之間所需的訊息均能共享，以確保軍售國的需求讓美國的執行機構清晰明瞭，以合理期望輸出的武器裝備的時效性及能達到立即提升戰備所需的品質；另軍售國希望聚焦在參與採購計畫初步規劃、合約簽訂與執行等重要履約程序，美安合局亦納入「透明倡議」指引，其中針對供售雙方在安全合作領域上透過業務流程改進預計促成的核心方向如次：

一、美安合局與軍售執行單位：

- (一)促進安全合作領域的密切合作，使武器輸出作業與執行順序之間獲得更佳協調方式，以提升整體安全援助系統的效率。
- (二)共同推動決策，以解決組織間重疊與衝突問題，並在流程中建立安全援助體系預測應對新興與動態的需求。

二、滿足軍售國期望：

- (一)有效確認盟國執行軍售管道籌建戰力的期望，並協助美軍執行機構找到全面的解決方案，以精確制定解決方案應對挑戰，同時保持美國政府在全球市場的競爭力。
- (二)確保時效性、價格預測的準確性，以及在後勤問題上的有效協調。

美國政府執行軍事售予政策係由美國法典（US Code）授權的法律位階基礎，美安合局提出的軍售程序透明倡議亦必須符合武器輸出管制法限制的因素，如武器系統轉移對夥伴國家與美國政府都具有共同利益，且其科技技術受到保護並符合美國規範的武器系統轉讓政策。

雖然美國政府授權提供給全球盟國的安全援助模式有多種方式，如直接商業銷售（Direct Commercial Sales，DCS）向美國軍火企業購買國防物資或服務，然而軍事售予方式為最大宗且為最直接的方法，美安合局分析全球盟國夥伴選擇透過軍事售予（FMS）管道向美國政府採購武器的原因如次：

- (一)能夠獲取與美軍相同或類似的設備、系統與作戰程序，有助於確保武器資源共享與規模經濟效益。
- (二)軍售案程序遵循與美國國防部相同的採購流程，除籌獲程序公開透明外，且美國政府不以營利為目的，這有助於確保軍售國獲得公平的價格，並降低其他方式可能存在的貪腐或程序不透明的風險。
- (三)軍售案係以「整體方案方式」（total package approach）移轉武器系統裝備，即美軍不僅提供單一武器設備、系統或平台，還包括相關備件、維護與訓練，以確保建構有效與持續的作戰能力。

(四)軍售案促進了美國與軍售國之間的軍事同盟夥伴關係。

參、美安合局軍售透明倡議的核心內容

因為美國政府對於軍事售予複雜的程序下，透明度已成為軍售國信任與執行效率的重要關鍵因素，透明倡議旨在通過透明化的流程來提升軍售計畫的執行效率與軍售國之間的信任度，其主要內涵包括軍售國提出需求信函（Letter of Request, LOR）前後討論、發價書（Letter of Agreement, LOA）採購品項的逐項次審查機制、建立需求信函到發價書階段的需求矩陣、後續所需資源評估，以合約管理等內容，以下簡介美安合局各階段的具體作為，圖1顯示美安合局針對軍售程序律定增進透明度的里程碑。

一、需求信函提出前詳盡討論的重要性

美安合局特別建議軍售國針對重要複雜的主要武器裝備採購計畫，應在需求信函提出之前置時間，與美軍安全合作機構（Security Cooperation Organization, SCO）人員、駐在國的安全合作組（如AIT安合組）、執行機構（Implementing Agency, IA）與美安合局的專案計畫人員充分且適當的討論，以獲得必要資訊來支持軍售國對於設備、訓練或服務等相關整體能量的需求建置，本階段可規劃透過的溝通及訊息交換方式如下：

- (一)視訊會議（Video Teleconference, VTC）。
- (二)駐在國的安合組官員會議。
- (三)組成需求團隊親赴美國現場勘查（Expeditionary Requirement Generation Teams & Site Surveys）：係指軍售國與美軍計畫專案之專家深入研討複雜程度較高之軍售案件。

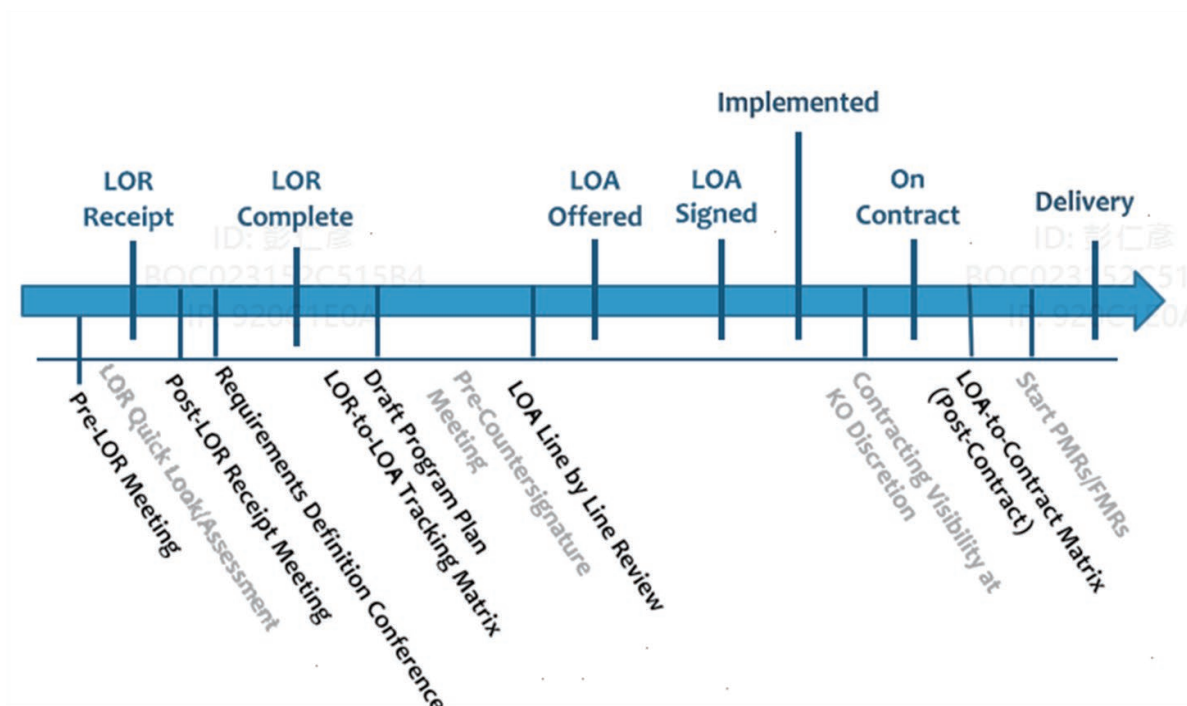


圖1 軍售程序各階段透明度里程碑

(四)與執行機構共同研究與分析軍售案件
(Studies and Analysis FMS cases)。

二、需求信函提出前會議 (Pre-LOR Meeting) 的重點

- (一)美軍執行單位透過溝通及研討所得資訊指導軍售國，撰擬其所需結構的需求信函。
- (二)討論內容必須涵蓋作戰概念及後續維保、零附件備料等整體套裝採購方式。
- (三)需求信函提出前的關鍵透明度目標包含：需求的基礎、預算支應能力、與現有軍售國武器裝備的兼容性，以及長期後勤支援能力。

三、提出需求信函後回應會議 (Post-LOR Receipt Meeting)：

主要用於確認及澄清軍售國提出需求信函內容的資訊，並徵求有無任何額外補充訊息，以確保此需求信函具備完整的可執行性。

四、發價書計畫草案 (Draft Program Plan) 階段：

- (一)美安合局建議軍售國參考「國防採購指南 (Defense Acquisition Guidebook)」，有關第2章節所制定的計畫策略規範，並以此作為其計畫藍圖的主要要素。
- (二)美軍計畫單位依據上述的藍圖結構制定詳細的計畫草案內容，並作為後續正式發價書的基礎架構，提供軍售國辦理審視是否符合需求信函所需的策略目標。

五、發價書的逐項次審查 (LOA Line-by-Line Review)

本階段係確保軍售國充分理解購案細節的機制，在計畫正式執行前，美安合局及執行單

位將與軍售國共同檢視發價書的所有關鍵要素，包括系統與設備定義、成本結構、執行期限、付款計畫與例外條款等重要項次。經由本審查過程不僅提高了透明度，也確保軍售國執行人員可以向其決策階層提供準確的資訊。

- (一)在美安合局正式提供軍售國發價書前，針對發價書草案逐項次透明度審查為雙方重要的工作之一，唯有透過與軍售國一起檢視發價書草案的主要項次內容，以及能確保符合其需求。
- (二)本階段逐項審查建議製作簡報針對核准的發價書草案進行研討，本階段的重點係確保雙方工作階層均能對於供售內容充分瞭解，並幫助軍售國作業人員向其決策者提報軍售案的重要事項。

六、需求信函至發價書需求矩陣 (LOR-to-LOA Requirements Matrix) 管制表

運用需求矩陣管制方式是為了確保每項需求項目均可對應於發價書的各項次，透過該矩陣追蹤管制，軍售國可以具體看到每項需求如何對應到發價書的特定條款，並可進一步識別潛在的缺失進行調整。這種結構化的方式增進且提高了軍售案過程的透明度，使得軍售國在整個採購過程中獲得更大的參與程度（如表1）：

- (一)記錄需求信函中的每項需求與發價書中相對應的項目。
- (二)由美軍執行機構 (IA) 與計畫辦公室提供給軍售國管制追蹤，通常運用於發價書的逐項審查會議期間提供，或因應軍售國的需求不定期提供，本項需求矩陣將有助於增加軍售程序的透明度及提高軍售國的參與程度。

表 1 ○○軍售案需求信函至發價書需求矩陣表

Item	LOR Requirement	U.S. Government Assumptions	LOA Line	Item Description	Line Manager	Notes Remarks

肆、預期成效與結論

美安合局軍售透明倡議希望在軍事售予案件成立前，能夠與軍售國辦理詳細研討需求，如在需求信函提出前的作戰需求及需求信函提出後的武器籌購規劃，若能有效增加雙方作業的透明度，將確保美軍執行機構清晰瞭解軍售國的需求，且能減少軍售案執行過程中的誤解與資訊不對稱。鼓勵全球夥伴透過視訊會議、與駐在國安合組的軍事顧問溝通等方式，或與美方專家深入交流，確保需求信函文件完整且可執行。詳盡的前置規劃不僅能提升採購流程的效率，也能減少因需求不明確而導致的時間與資源浪費。

其次，美軍執行機構與軍售國對於發價書實施逐項次審查，並且建立需求信函至發價書需求矩陣的追蹤管制工具，除提高籌獲階段的透明度外，也讓軍售國在合約管理階段具有適度參與的程度，預期成效綜整歸納如後。

一、提升資訊交換的效率

透明倡議的目的在於提高資訊交換的效率，軍售計畫各階段的里程碑增加作業程序上的透明度，將使軍售國與美安合局更精確地掌握需求，避免因資訊不對稱而導致的時間延誤與成本上升。例如，逐項審查程序可確保所有軍售細節都經過需求國家的理解與確認，減少

後續因變更調整增加的無效益成本與時間。

二、強化軍售國的信任與參與程度

軍事售予計畫的成功與否，很大部分取決於軍售國對美方的信任程度。透過增加透明度，美軍能夠減少軍售案執行中的不確定性，並確保軍售國對於所籌購軍備的成本、交付時間、技術規格有更清晰的認知。此外，需求矩陣的建立，使得軍售國能夠追蹤發價書各項次執行的實際狀況與預估獲得期程之間的差異，進一步提升信任度與參與感。

三、增進更高效率的採購量能

明確的採購策略與預算上限的管制溝通，將使雙方可以更精準地調整採購方式與條件，避免資源浪費。同時，逐項審查適時調整付款計畫，也有助於確保財務預測的準確性，減少預算超支的風險。

瑞典斯德哥爾摩國際和平研究智庫，於2025年3月10日公布研究報告，2020年至2024年期間，美國武器在全球武器出口總額中占比升至43%，較2015年至2019年所占35%呈現大幅度的增長，隨著美國與全球夥伴透過軍事售予管道增進軍事合作的重要性不斷上升，美安合局提出的透明度倡議，不僅提升了軍售計畫執行成功的機率，也為軍售國提供了更大的參與程度，為雙方創造雙贏的機會。

參考文獻

1. Defense Security Cooperation Agency (2020), Building Trust Through Transparency Handbook.
2. Defense Security Cooperation Agency Fast Facts (2024), Acquisition Expert Fact Sheet.
3. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2024年8月27日公布美國2023年武器輸出統計數據。
4. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2025年3月107日公布美國2015年至2024年武器輸出統計數據。