

# 國軍人員維持費資源 供需平衡規劃策略

●王漢鑫

## 壹、前言

國防財務資源管理建構在軍事戰略與計畫管理的基礎上，係遵循戰略方針，配合目標決策，預判財源獲得程度，結合任務需要，縝密規劃財力支援計畫，有效管制運用，以轉化為達成任務的動力。我國防預算在內部作業上為求得最佳規劃及責任歸屬，將預算區分為人員維持、作業維持與軍事投資三大部分，其分配作為係國防資源配置的一種過程，財務中心統編本部人員維持費大宗並職司預算執行，因之，如何採用經濟分析與資訊科技的工具，藉即時有效回饋機制，規劃適切的資源供需平衡模式，以提升國防財務資源之使用效能，實現國防整體目標，為當務之急。

近年來，因國內經濟成長趨緩，國民負擔債務比率大幅攀升，可供國家施政資源逐年降低，而國防為政府施政之一環，在各種政治力與民意的角力，及國人對國防政策的支持度遠低於經濟成長與社會福利發展的情況下，國防預算支出占

中央政府歲出預算比例逐年下降，顯見國防預算在政府預算所為的國民經濟資源配置過程中已逐漸萎縮。考量國防財力資源供給有限，應檢討如何充分運用國防預算資源，使其發揮最大效益，以達成支援建軍規劃及兵力整建目標。

馬總統就任後，期許政府部門應重視價值與台灣精神，台灣雖是小國，但要小而美、小而強。故我國防建軍需求，在國家政治體質、社會、經濟及民意等因素環環相扣影響下，須藉由組織結構調整，提升組織效率，以朝向此種組織規模發展；而人員維持費支出，攸關國軍整體人力及財力資源規劃構想，運用資源供給與需求平衡的觀點，探討國防預算人員維持費支出規模，可說明國防人力資源與國家社會經、濟資源間之相互關係，並進一步回饋調整國防人力資源規劃，俾發揮是項預算之財務效能。

## 貳、資源對公共政策 之管理意涵

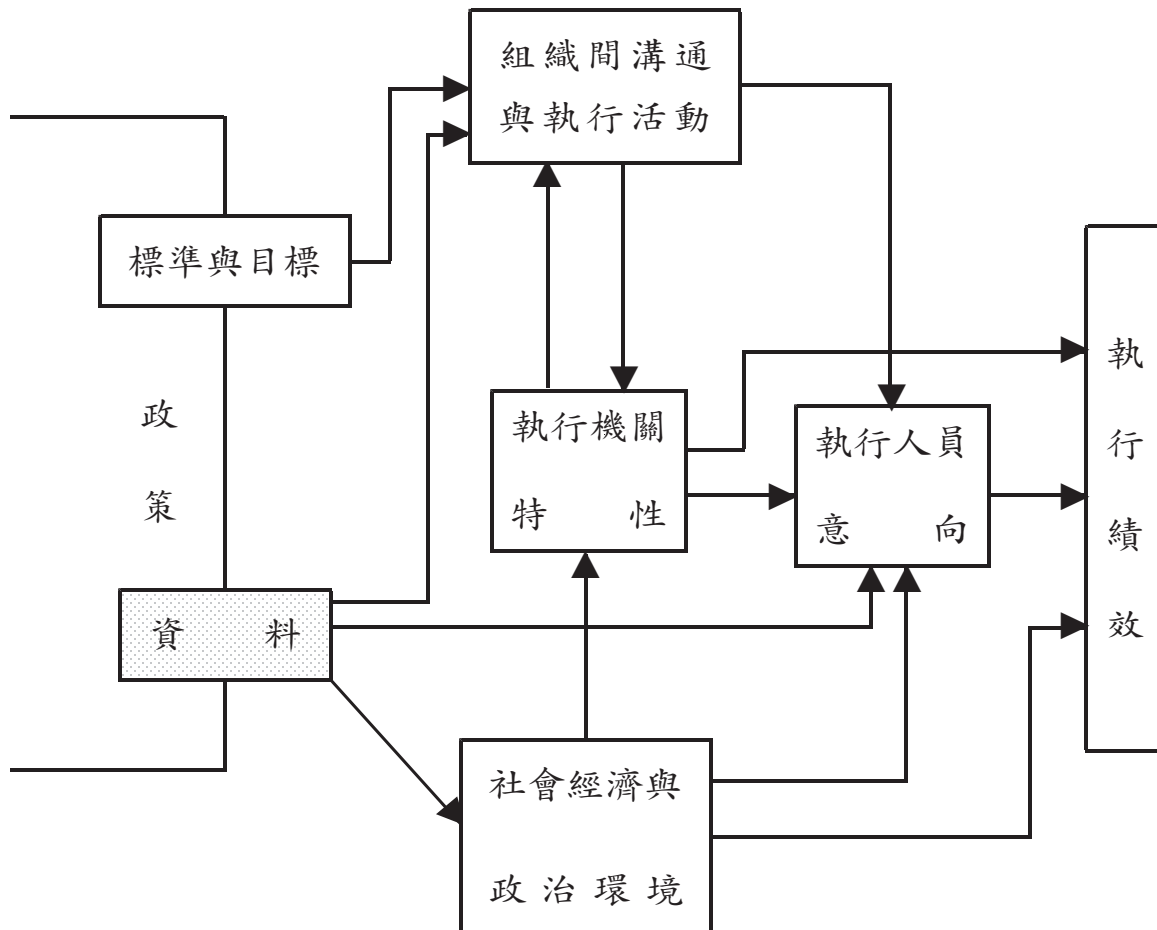
當政府面對國內外環境變化，會採取不同的應變措施，其應變措施就是公共政策的實質意涵。所謂政策執行，係指確定專責機關及配置必要資源，運用適當的管理方法，採取必要的對應行動，以達成預定目標之所有相關活動的動態過程。有關政策執行力之研究，係透過執行力模式的建構而進行，一般較為熟悉的模式有：「米特

與洪恩的政策執行力模式」與「愛德華的政策執行力模式」兩種，簡介如下（吳定，2003）：

### 一、米特與洪恩的政策執行力模式

米特（D.S. Van Meter）與洪恩（Carl E. Van Horn）於 1975 年指出其互相影響的過程詳見圖一。

圖一 米特與洪恩的政策執行力模式



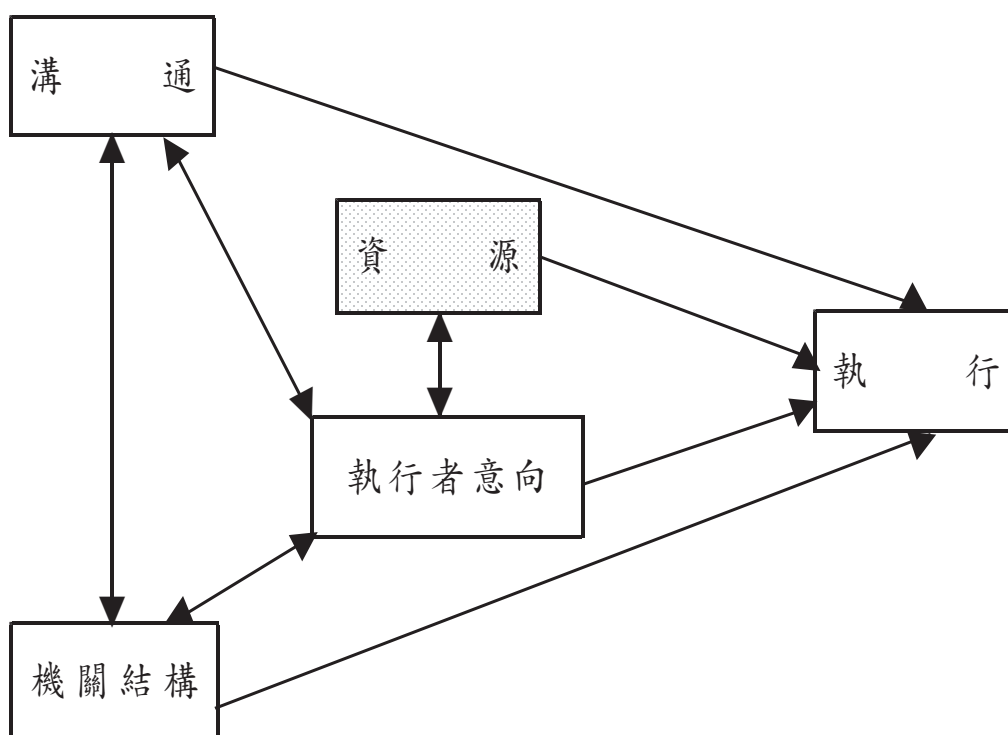
資料來源：吳定（2003），政策管理，p.189。

## 二、愛德華的政策執行力模式

愛德華（George C. Edwards III）於 1980 年提出如圖二所示的政策執行力模式。經由 4 個變

數的互動，直接或間接地影響了整個政策執行的狀況。此 4 個主要變數為「溝通」、「資源」、「執行者意向」與「機關結構」。

圖二 愛德華的政策執行力模式



資料來源：吳定（2003），政策管理，p.192。

上述兩種政策執行力模式，雖各自從不同的觀點產生不同的影響變數，但「資源」這一項變數卻是共同存在的，故資源是整個公共政策執行過程中最核心的關鍵；對政府而言，預算分配就是資源配置，會因環境因素不同而有所變動；預算的執行，則代表政府推動公共政策的方向、決心與施政的成果。

## 參、人力資源規劃策略

### 一、人力資源規劃的重要性

組織人力資源政策的發展與落實，會直接影響其目標的達成與否。而人力資源規劃係運用科

學有效的方法執行下列工作：

- (一)診斷組織內、外部環境，及現有人力資源狀況。
- (二)考慮未來人力資源需要和供給狀況的分析及估計。
- (三)規劃組織發展，制定組織編制、人員配置、教育培訓、薪資分配、能力素質、職涯發展等作為。
- (四)分析未來人力供需，包括人力資源「量」與「質」的預測，為人員招募與訓練計畫的依據。

人力資源規劃對組織發展的重要性如下（朱延智，2007）：

- (一)合理分配人力。
- (二)強化組織應變力。
- (三)預防冗員產生。
- (四)降低不確定風險。

## 二、人力供需評估及預測

人力資源規劃包含「人力資源需求預測」及「可用人力資源預測」兩部分，組織人力供給及需求之預測正確與否，影響人員招募之成敗，故應建立並運用於科學方法上。而人力資源規劃是一種將組織策略轉化成特定的人力資源數量與素質的計畫過程，因應內、外在環境的劇烈變化，必須隨時調整策略，以正確預測人力資源供需變動。

### (一)人力資源需求預測

人力資源需求預測，主要內容如下：

1.組織的人力需求。

2.組織內部合適人選的供給。

3.外部合適人選的供給。

另為使人力資源需求預測更為準確，須一併考慮下列因素：

- 1.人員的流動率。
- 2.員工的素質與層次。
- 3.提升產品或服務之品質，及拓展新市場之決策。
- 4.提升競爭力、技術及管理所需之改變。
- 5.部門中可運用的財務資源。

### (二)人力資源供給預測

人力資源供給預測的功能，係確保員工具具有必要之作業能力，並制定員工來自何處的過程。內部供給為組織從內部拔擢員工擔任某管理職位，有利於提升員工士氣和工作績效，增加員工對組織的認同感。外部供給預測則須考慮多方面的影響因素，如：經濟發展水準、教育水準、勞動力薪資水準、其他行業人力資源需求等。

(三)預測方式：包括電腦預測、迴歸分析、比率分析、散佈圖分析、趨勢分析、德菲法、主管判斷。

### (四)預測時間

- 1.短期預測法：大部分是維持現狀法，為預測人員需求的一種簡單定向分析方法，假定目前的供給含人員組合適用於整個預測期，常用的作法有人員比例法及人員配置法。
- 2.中長期預測法：根據景氣變化、市場需求、競爭者與政府法令等變化，運用統

計、市場趨勢、指標評估等方法，提出短、中、長期人力需求。

## 肆、國軍人員維持費預算 資源供給面分析

自「國防二法」施行後，國防組織區分為軍政、軍令及軍備三個體系；其中，軍政體系負責戰略規劃、資源籌措、擬定政策以支持軍令、軍備體系的運作；軍令體系負責兵力整備及作戰執行；軍備體系負責建構軍事整備能量，協助作戰體系發展出「以武器為核心」的兵力結構與作戰部隊（劉立倫，2001）。國軍建軍需求浩繁，惟國防財力供給有限，我國防預算係綜合考量政府財政供給，依國軍計畫預算制度，並參酌美國國防部之「設計計畫預算制度（PPBS）」的規劃理念，秉「長期性」、「整體性」及「延續性」規劃建軍備戰需求，特著重資源之分配，並結合經濟分析工具，將計畫透過「相對成本」與「軍

事價值」衡量比較，以獲取「計畫」與「軍事目標」間之關聯性，提升財務資源使用效能。

### 一、全國資源供需模型探討

有關政府分配國家預算資源作為，依預算法第 28 條有關預算籌劃概編之規定，中央主計機關應供給以前年度財政經濟狀況之會計統計分析資料，及下年度全國總資源供需之趨勢，以決定下年度施政方針之參考；是以，國防預算之配置亦須參酌全國總資源供需情形，俾合理運用有限的國防資源，增進公務及財務效能。

全國總資源供需估測係參採經濟計量模型，根據國內外經濟發展情勢等有關資料，預測全國未來可用經濟資源之供給與需求狀況，俾利全國資源之合理分配與有效利用。依行政院主計處 98 年度估測之全國資源供需估測模型，共區分為總體經濟、對外貿易、儲蓄與投資、物價變動等部分，其中之各項指標發展趨勢，可提供政府建構未來預算資源規模之參考依據，如表一。

表一 全國總資源供需模型

| 類 別   | 變 數 名 稱       |
|-------|---------------|
| 總體經濟  | 經濟成長率         |
|       | GNP 及 GNP 年增率 |
|       | 平均每人 GNP      |
|       | GDP           |
| 對外貿易  | 貿易總額、年增率      |
|       | 出口、年增率        |
|       | 進口、年增率        |
|       | 貿易順差          |
| 儲蓄與投資 | 國民儲蓄率         |
|       | 國內投資率         |
|       | 民間投資成長率       |
| 物價變動  | 消費者物價上升率      |
|       | 躉售物價上升率       |

資料來源：行政院主計處網站

## 二、建構國軍人員維持費供給模式

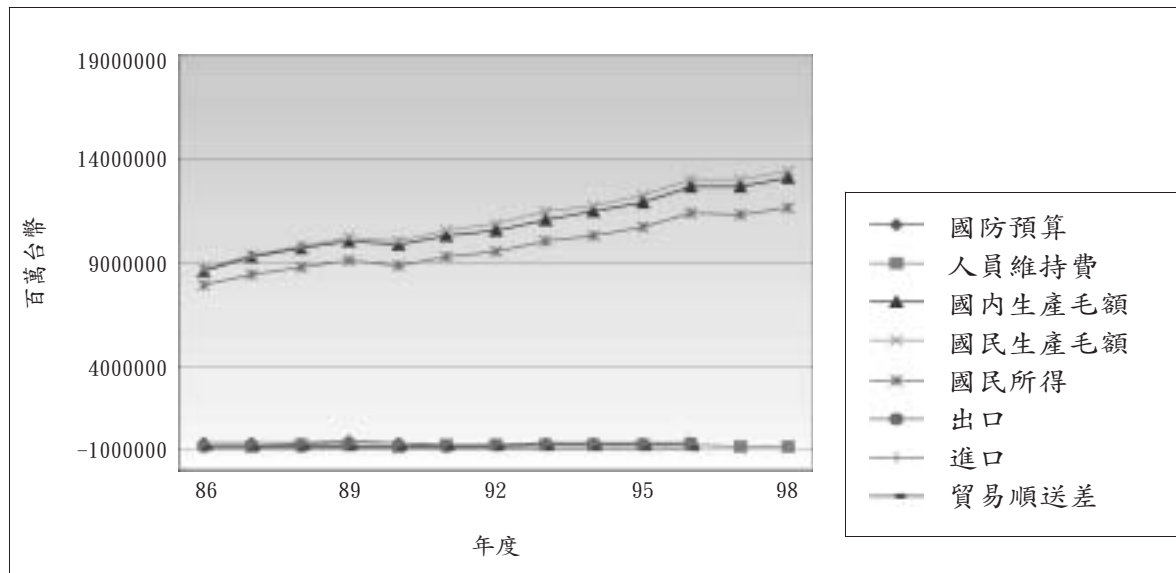
國軍人員維持費於規劃階段，受限於專業不足及作業人員異動頻繁，以往皆參酌編制員額及現員，運用直覺及預判法匡列預算員額，復以是項員額估列概算需求數，並以行政院核定概算數調整修正預算員額，致無法有效掌握精確數據。

為建立國軍人員維持費預算規模最佳評估模式，宜採用社會科學研究較為接受之量化統計方法，如：迴歸分析，俾獲得影響國軍人員維持費支出各項因素，並據以預測未來國軍人員維持費

之規模；考量本中心係自 87 年起始改為運用資訊系統彙整人員維持費預算資料，且 87 年以前人工彙整之資料已逾保管年限，致正確數據資料蒐整不易，而迴歸分析方法樣本數至少須採用 30 年資料進行實證研究，始能獲得較準確之預測，故僅選擇「全國總資源供需模型」中國內生產毛額（GDP）、國民生產毛額（GNP）、國民所得、出口、進口及貿易順逆

差等指標，併同國防預算與人員維持費進行趨勢探討，如圖三。

圖三 86 至 98 年國防預算資源趨勢圖



由上述國家資源趨勢研究發現，自 86 年以來，有關總體經濟之國內生產毛額、國民生產毛額及國民所得資源指標，因國家經濟發展雖有逐年緩步上升趨勢，但國防預算、人員維持費規模卻未同時增加，其發展趨勢，與對外貿易中之出

口、進口及貿易順逆差等資源指標較為一致。

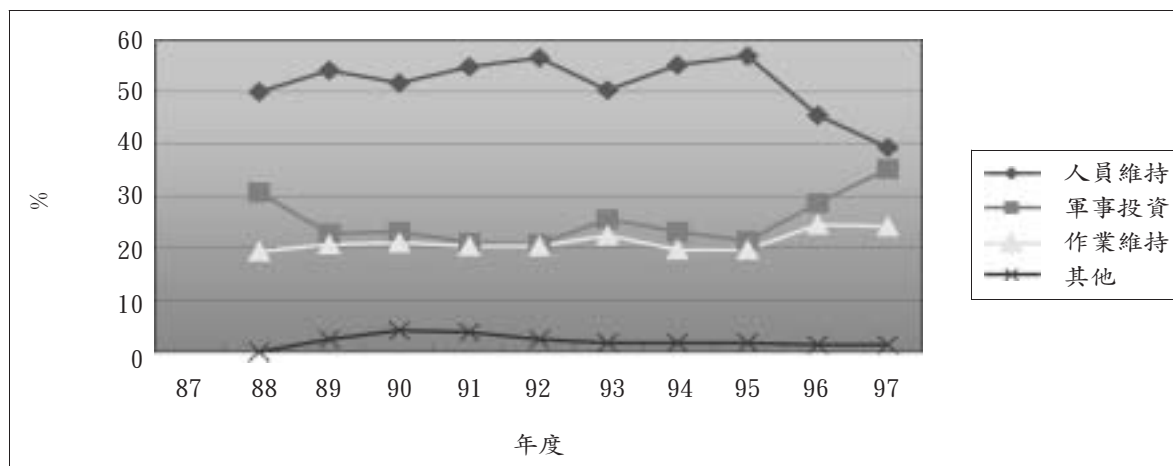
## 伍、國軍人員維持費預算 資源需求面分析

## 一、國軍人員維持費預算趨勢分析

因應科技日新月異，並順應世界潮流，我國防組織係朝向小而精、小而強之規模發展，故近

年來國軍大幅精簡員額、調整組織規模，從圖四分析可知，近 2 年來，人員維持費在整體國防預算資源配置中，已低於國防總資源 50%，相對於軍事投資與作業維持部分，有逐年下降趨勢。

圖四 88 至 97 年度國防預算配置趨勢圖



## 二、建構國軍人員維持費需求模式

國軍人員維持費編製過程，係依據國軍預算員額及其平均薪資水準決定。考量國軍人員維持費預算執行係按實際員額列計，為免國軍預算員額偏離實際招募、離退現況，致國軍人員維持費實際支出與原編列預算規模差距甚大，影響預算執行成效，宜加強運用實際發放薪餉人數驗證預算員額編列過程，並彙整各單位編裝員額為衡量人力基礎，俾合理估計國軍人員維持費預算之規模。

預算執行良窳，為彰顯施政績效之指標，立法院審議預算，亦常以預算執行成效，作為提案刪減、凍結依據，近年來，國軍人員維持費年度預算時有報繳情事發生，致立法院質疑是項預算編列不實；為提升國軍人員維持費預算編製之精度，須建構完整之回饋機制，俾適時調整國防人力政策，維持資源供需平衡，建議精進策略如下：

### 一、建立相關社經資源指標資料庫

蒐整與國防資源供需有關之社會、經濟指標，以知識管理為出發點，建立完整資料庫，並運用科學量化方法，因應景氣變動、人力市場需求等變化，準確預測國防人力及財力資源規模，

陸、結 論

俾達成資源供需均衡；有關國軍人員維持費預算執行資料彙整部分，財務中心已著手規劃、建置更臻完備之系統資料庫，可即時回饋政策部門正確數據，俾其運用資源供需現況有效規劃國防人力。

## 二、強化國軍預算員額彈性

國軍人員維持費係依國軍預算員額編列，國軍預算員額與實際員額間之差異，常導致預算不足或追減等問題，因此，基於國家、軍事戰略構想，應配合政府組織再造工程，接納更多變數，如人口結構、兵役制度構想、兵力替代方案等，結合現況實施模擬，機動調整國防人力編配及兵力部署，並據以評估、修訂次年度之預算員額，俾強化國軍組織彈性需求，符合世界國防組織潮流趨勢。

## 三、塑造最適化國軍人力規模

觀察國軍近幾年所推動之「精實」、「精進」案，均著重在「精簡數字」之執行成效，僅係短期為達成縮減人力規模目標的手段；其未能針對實際情境需要，盱衡整體性與前瞻性，將不利於長期國軍人力規劃，更不利於國軍人力分配合理設計；因此，須從多方面思考當前國軍最適人力規模，其面向包括：

- (一)國家當前發展策略。
- (二)國軍生產力水準。
- (三)政府財政負擔。
- (四)民間人力運用情形。

國軍人力規模調整應尋求上述面向之平衡，

並因應客觀環境變遷調整，與時俱進，將可獲得最適之規模。至國軍人員維持費支出部分，除須重視預算規模、撙節成本外，更應詳實評估人力資源甄選、離退及國軍生產力激勵等績效，秉持把錢花在刀口上的原則，俾運用增加預算執行效率之方式，有效控制人員維持費的成長，提升國防組織之國際競爭力。

## 參考文獻

- 1.吳定（2003），政策管理，台北：聯經。
- 2.劉立倫（2001），「主財體制再造與財務資源管理」，台北：主計月報。
- 3.李允傑等（2003），政府財務與預算，台北：空中大學。
- 4.朱延智（2007），人力資源管理，台北：五南圖書。
- 5.中華民國國防部（2008），「97年國防白皮書」。

## 作者簡介



王漢鑫將軍，現任國防部主計局財務中心財務長，財經學校21期、財務正規班53期、國管班81年班、戰院86年班，曾任左營財務組組長、財務中心綜計處處長、財務中心副財務長等職。