



從精進歲計業務功能 談提升國防資源運用成效

●蕭國強

摘要

國防預算係綜合考量政府財政供給與國軍建軍備戰需求，同時結合計畫預算制度，以前瞻國家安全威脅與未來戰爭型態，秉「長期性」、「整體性」及「延續性」建軍規劃思維，經由妥切之財力預判與指導，達成合理預算規劃與分配；惟國軍建軍需求無窮，而國防財力供給有限，如何充分運用獲得不易之國防預算資源，以發揮其成效，並達成支持建軍規劃與兵力整建目標，實為當前國防財力資源管理重要課題。

在國軍計畫預算制度下，財力資源管理具有「長、中程財力預測」、「中程財力指導」及「年度預算」等三種不同時間構面之思維，以支援完成各階段計畫作業。而歲計業務係推動國防財力資源管理關鍵環節，同時亦為主財業務重要核心，在現階段主財業務亟思轉型及提升國防資

源管理效能政策要求下，歲計業務規劃緊密結合「財力規劃」、「預算編製」、「預算執行與回饋」等核心業務，並以「工作圈」方式，推動「法定業務專業化、管理功能效益化」，具體落實「開源」、「節流」、「預測」及「回饋」，以提升國防資源運用成效，發揮財力管理功能。

壹、前言

美國近期公布的「二〇〇八年中共軍力報告」指出，中共近年來積極擴充軍備與持續發展飛彈，儼然成為包含美、日等國家在內之最大隱憂，加以其當面對台佈署飛彈已達一千三百餘枚，對我威脅日增；面對嚴峻挑戰，國防部積極從事建軍規劃與戰備整備，而國防預算亦在政策引導與民意支持下，呈逐年向上成長趨勢，並於97年度達成占GDP3%政策目標，除宣示自我防衛之決心，亦有助於國防政策之達成及戰力提

升。

整體而言，我國防預算係綜合考量政府財政供給與國軍建軍備戰需求，同時結合計畫預算制度，以前瞻國家安全威脅與未來戰爭型態，秉「長期性」、「整體性」及「延續性」建軍規劃思維，經由妥切之財力預判與指導，達成合理預

算規劃與分配；惟國軍建軍需求無窮，而國防財力供給有限，如何充分運用獲得不易之國防預算資源，以發揮其成效，並達成支持建軍規劃與兵力整建目標，實為當前國防財力資源管理重要課題（如圖 1）。

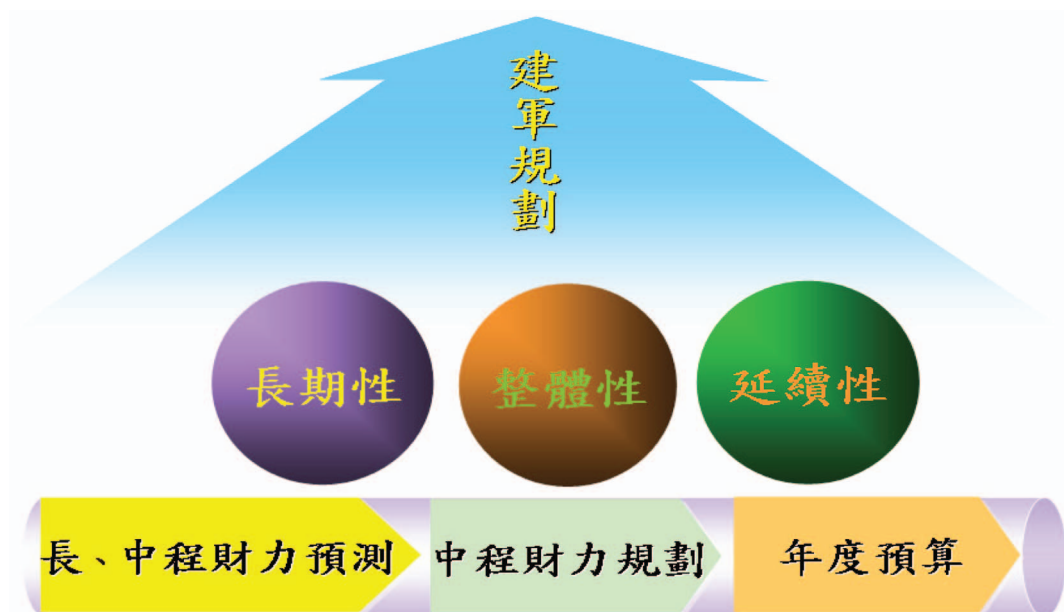


圖 1 主計財力資源管理功能

貳、現況探討

在國軍計畫預算制度架構下，國防財力資源管理具有「長、中程財力預測」、「中程財力指導」及「年度預算」等三種不同時間構面之思維，以支援完成各階段計畫作業，而歲計業務係

推動國防財力資源管理關鍵環節，同時亦為主財業務重要核心，在現階段主財業務亟思轉型及提升國防資源管理效能政策要求下，首須針對不同作業面向進行探討：

一、國軍計畫預算制度：

國軍計畫預算制度係以戰略規劃為起點，依



設計、計畫程序規範，律訂兵力整建之優先順序，將財力資源作最有效配置，同時配合行政院「中程計畫預算」制度，落實五年施政計畫。然財力供需特性不同，財力供給基本遵循漸增理論原則，呈現平穩增長趨勢，財力需求則因考量敵情威脅及重大建軍規劃需款週期而呈現不規則需求波動，現行中長程計畫與財力指導作業，囿於計畫需求受當急任務壓迫，致資源分配作業過度重視目標年度預算獲得，無法完整規劃國防施政，影響整體建軍規劃期程之推動。

二、國防財力規劃作業：

國防財力規劃須具備「長期性」、「整體性」及「延續性」之功能，以避免中央政府財力供給不穩定之風險，建軍規劃則應配合財力供給限制，力求財力需求平穩化之管理思維，並結合成本資料分析模式之建立及計畫執行、施政績效評估等機制，避免無效益資源投資及浪費，並落實遵循計畫優先順序之權變決策，以求長程建軍構想之有效落實，並優先調整滿足關鍵武力籌建。惟審視國軍中程計畫作業，往往側重於資源之爭取及獲得，未能依計畫執行實況嚴謹調整預

算配置，產生大量無效益預算需求。

三、預算編審與執行：

國軍重大施政計畫需求納入中程施政計畫、建案，再循預算程序編列預算案需求，至審議通過、執行，期程將歷經 2-4 年以上，執行期間受民意監督、供售商源、規格、物價波動、承商執行能力等因素影響辦理計畫修訂，甚至重新檢討計畫需求，致而投入作業人力、時間浩繁，復因前述各項窒礙問題未能適時回饋至後續年度預算額度配賦，或據為同類型計畫建案之參考，以致類況頻生，影響備戰任務遂行。

參、歲計核心工作要項

現階段歲計核心工作區分為預算規劃暨編製、預算執行暨管控與預算綜合規劃三部分（如圖 2），主要負責國軍長、中程財力規劃作業；年度施政計畫與預算編製、分配、執行、管制、檢討；統合國會事務協商、管制及因應；及整合預算管理資訊回饋，增強預算執行與籌編作業研析，據以作為國防施政及預算政策發展建議，達編用合一目標。

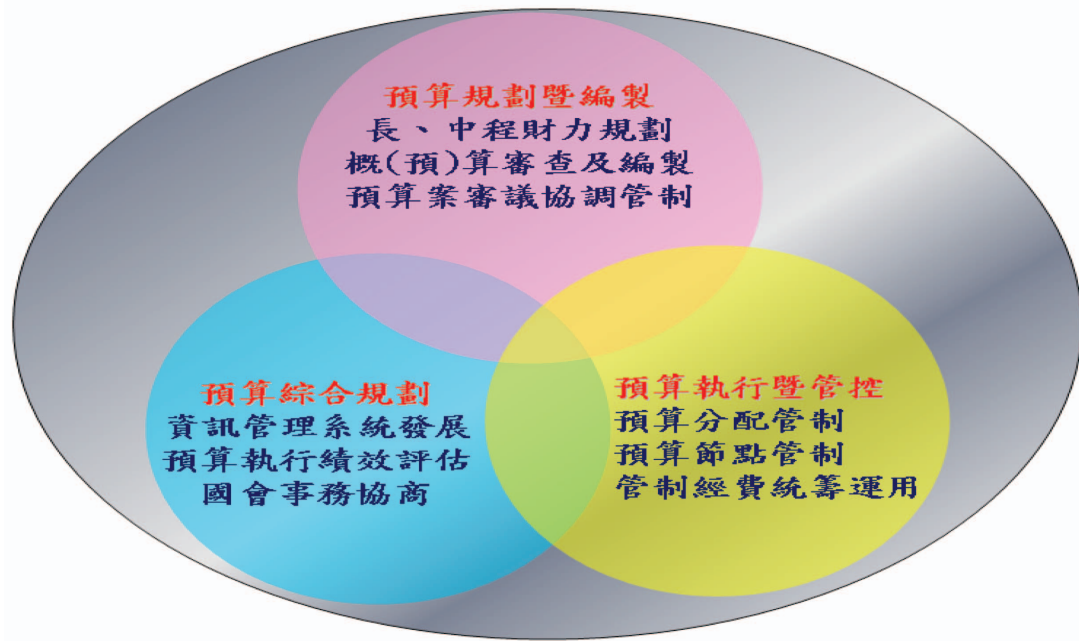


圖 2 歲計核心工作要項

各項工作概述如后：

一、長、中程財力規劃：

透過模式模擬與國防財力資料庫建構，預測國防財力未來供需是否失衡，並據以妥擬調整建議及因應方式，降低供需缺口造成影響。

二、概（預）算審查及編製：

(一)需求審查：遵循行政院中程概算指導，強化計畫審查機制，確認國軍建軍備戰預算需求，研提預算分配調整建議，積極爭取預算額度。

(二)年度概（預）算編製：遵照行政院中央政府總預算編製作業指導，落實施政計畫預算編製作業時程管制，研析、簡化預算編製方式，彙編、審查國防部主管預算書表，如期如質完成預算案定編與送審。

三、預算案審議協調與管制：

掌握立法院審議程序，研訂各階段審議因應策略及作為，強化先期準備與備詢工作，加強計畫編製說明與溝通、管制各項預算刪減、凍結提案分析及處置，減低預算審查阻力。



四、國會擬答及協商事務：

Kaplan and Norton (2001)¹ 提出「立法部門及民意的支持是政府機構經費的重要來源」，是以廣泛蒐整媒體報導、委員關切議題，建立軍事投資個案、重要國防施政基本資料，針對新聞議題、立法院質詢及審計部查核事項等，統合部內專業單位意見，秉公開、透明原則，妥慎研擬答詢資料，以爭取合理預算額度，俾使國軍施政完整。

五、預算分配管制：

法定預算頒布前，依法律義務支出、基本作業維持及持續案實際執行需求，協調財政部國庫調撥庫款實施暫列分配，以維持基本戰備能量；法定預算頒布後，依刪減與凍結預算修正預算配置期程並完成法定預算分配，適切支援各項任務。

六、預算節點管制：

針對年度內工程、採購、委製、土地徵購及研發計畫，建立作業管制節點，藉專案管制分析，掌握執行進度，並對個案窒礙研提解決方案，以加速預算執行成效。

七、管制預算統籌運用：

統籌有限國防資源（預備金、管制預算等），定期召開需求聯審作業，排定計畫優先順序，以應年度內戰備急需。

八、預算執行績效評估檢討：

依部頒「國防部年度預算執行檢討、管制與考核作業規定」，透過各項預算資訊管理系統擷取動態資訊，檢討各單位落後原因及研擬策進作為，俾為後續年度預算配賦依據，以提升施政績效。

九、資訊管理系統發展運用：

運用「預算編製」、「預算執行節點管制」、「管制預算查詢」、「軍事投資個案查詢」等管理系統，在預算籌編、購案執行管考及管制預算運用等方面，發揮彙整、統計、分析之資訊回饋功能。

綜上，依據歲計核心工作要項規劃發展各項專案管理 2（如圖 3），蒐整國防施政計畫與預算相關資訊，建構單位成本結構、編裝結構等財務資訊基本資料庫，透過預算節點管制，全程管控預算執行、資訊回饋，統籌運用有限國防資源，並據為長、中程財力規劃及成本效益分析參考，以利國防資源合理有效分配及重大國防施政績效評估，期達成有效節約國防預算，提升資源使用效益。

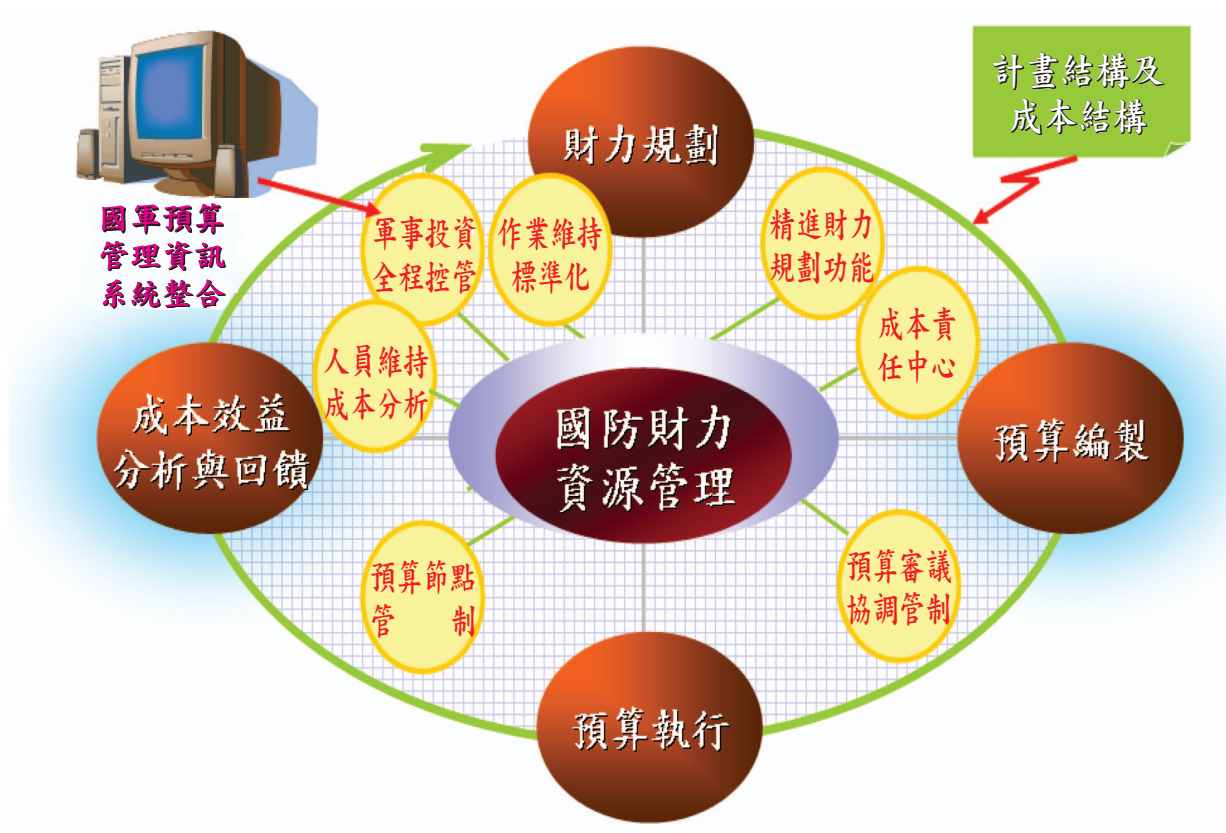


圖 3 歲計處專案管理

肆、未來工作規劃

依「管理功能效益化」政策指導，歲計業務以發揮國防財力資源管理核心價值，建立「開源」、「節流」、「預測」、「回饋」管理機制，並依循國軍計畫預算制度「設計-計畫-預算」作業流程，精進長、中程財力指導策訂作為，銜接國防資源調整分配、預算籌編方針策

擬、管制運用，交織採購、工程、委製節點等軍備事務研討，輔以預算科目研修及管理資訊系統整合等作為，建立軍事效益與財務資訊網絡；未來工作規劃計有「財力規劃」、「節點管制」、「成本責任中心」及「管理資訊系統整合」等相關作業說明如后：

一、精進財力規劃

(一)蒐建財力供需資訊：



總體考量「國家整體經濟情勢」、「中央政府財政狀況」、「中央政府總預算規模限制」、「各政事別預算排擠效應」與「國防政策支持度及外在威脅認知度」等環境因素，結合系統動態建構推估模式，俾供長、中程財力指導運用。

(二)計畫導向管理思維：

落實計畫導向之預算管理要求，依據本部人員維持、作業維持及軍事投資三區分政策指導與計畫實需，估測未來五年預算需求³。

1.人員維持：參考國軍總兵力「精進案」第2階段規劃兵力目標，並參酌近3年實際發放薪餉人數驗證，及考量兵源徵集之限制因素、人力運用政策及士官編現比等情形審酌辦理。

2.作業維持：以法定預算為基準需求設算基礎，凡屬一次性核賦之增額計畫預算，本「零基預算」精神予以減列，配合目標年度政策指導之預算增（減）項目，依重大事件表達方式，逐案歸整相關預算需求；同時分析近5年國軍主要武器裝備汰除（封存）、相關裝備零附件需求配置暨預算編列情形，俾利綜合

審視需求。

3.軍事投資：審酌資源供給限制，依中、長程建軍計畫期程及施政優先順序審慎檢討，目標年度已籌劃納案之持續案及重大建軍規劃案應優先容納，如有餘力再考量資源配置空間，檢討新興計畫分年需求，未來則應配合行政院中程計畫概算核賦程序，按建軍需求妥適規劃，以落實預算截止線管制功能。

(三)研提財力預判建議：

依財力預判模式，研提國防財力供需判斷，及可支應軍事整建之程度與分配運用之建議⁴。

二、落實節點管制

(一)預算節點（如圖4）適用於各類型施政項目與計畫之管制運用，自97年1月起，針對年度施政計畫建立全盤性節點管制作為，檢視作業期程及預算配置之適當性，並按程序、步驟及要領，實施全程管制，明確責任歸屬。在執行過程，及早發現問題，採取有效解決方法，排除窒礙，對不可抗力事件妥善管理，並回饋資訊作為後續年度編用參考，以提升預算執行成效⁵。

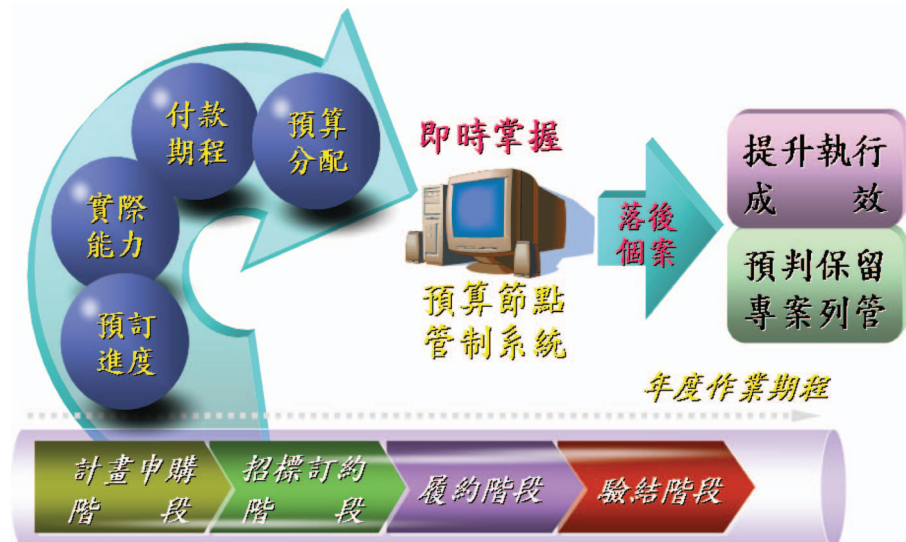


圖 4 預算節點管制

(二)運用節點推估計畫執行期程及預算編配合理性，檢討無效益預算，適時回饋至後續年度預算額度配賦，以支應新增投資及戰力維

持，或據為同類型計畫建案之參考，以發揮預算節點預測、管考、回饋等效益（如圖 5）。

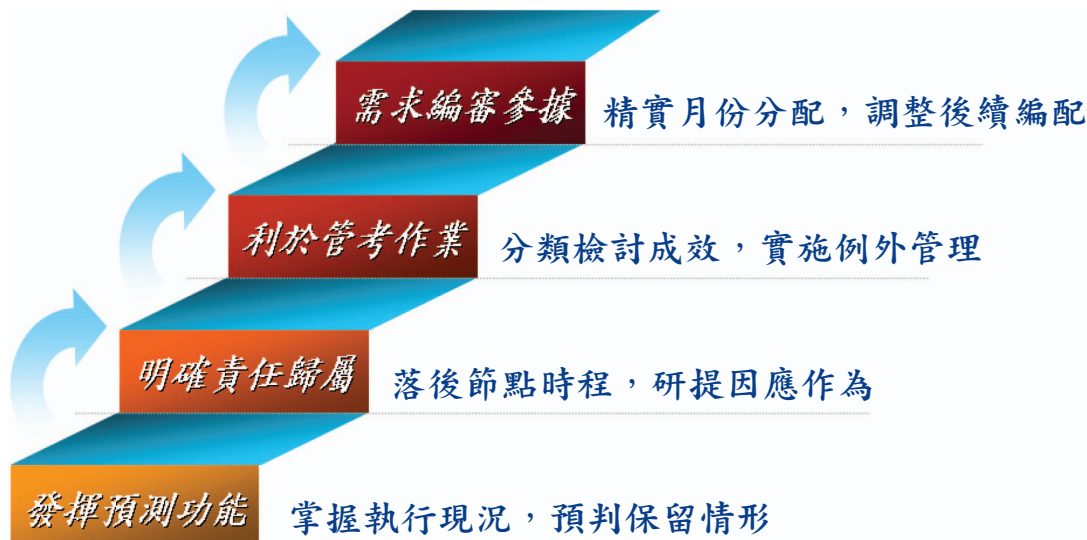


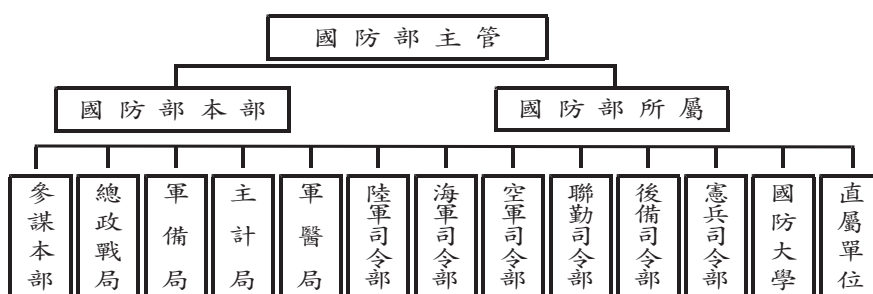
圖 5 預算節點效益



三、建構「成本責任中心」

(一)為符合一元化體制運作，並利於聯合作戰、統合戰力之發揮，規劃維持現行兩個單位預算並設置 13 個成本責任中心（如圖 6），

建構以成本責任中心為主軸的預算架構，確保國防預算原有的彈性，有效提升國防資源管理功能，同時運用成本資料，據以編製各單位概（預）算、評估施政績效，清楚交代投入與產出關係。



13 個成本責任中心

圖 6 成本責任中心

(二)結合責任會計制度之精神，建立計畫要素與財務責任結合的管理制度，藉由編裝結構編號、預算科目、重大工作項目（成本要項）與用途別科目等財務會計資料之整合，組成

「施政計畫與成本結構編號」（如圖 7），並運用資訊系統精確衡量各單位投入、產出之關係，充分揭露國防資源之流向，提供部外單位審視國防施政績效與成果。

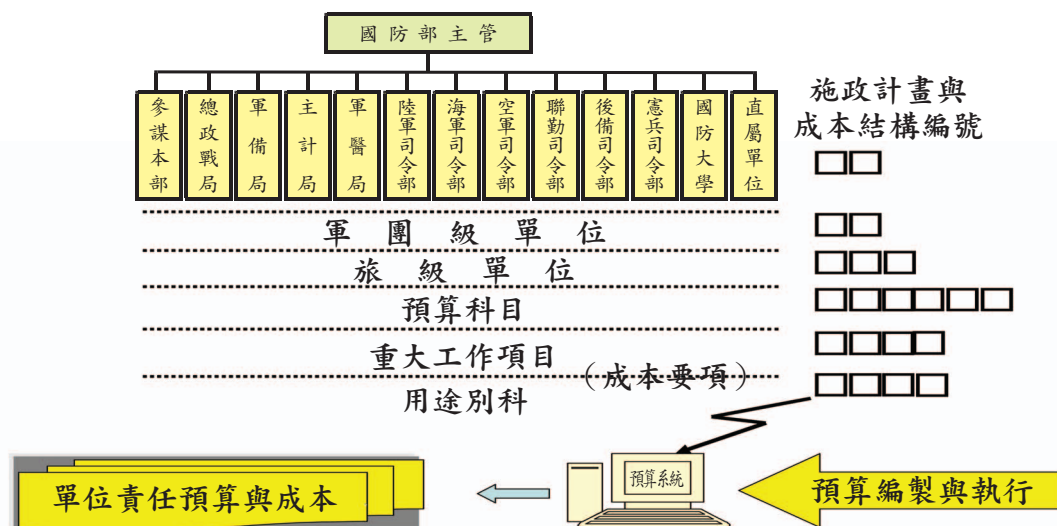


圖 7 施政計畫與成本結構編號

四、整合國軍預算管理資訊系統

(一)現行國防預算科目之設置及分類，無法具體表達國防重要施政、及活動成本等資訊，透過「工作項目」、「成本要項」之設置，並據為預算彙編基礎，使其符合國防組織任務特性，並使預算與施政目標有

效聯結，彙整及紀錄各單位執行重要計畫（或活動）所須成本。

(二)為強化預算管理機制，改善現行預算管理資訊系統無法串聯問題，規劃將現有各系統予以整合（如圖 8），並可配合業務單位不同之需要，擷取即時、完整之財務資訊，提供管理及決策參考。

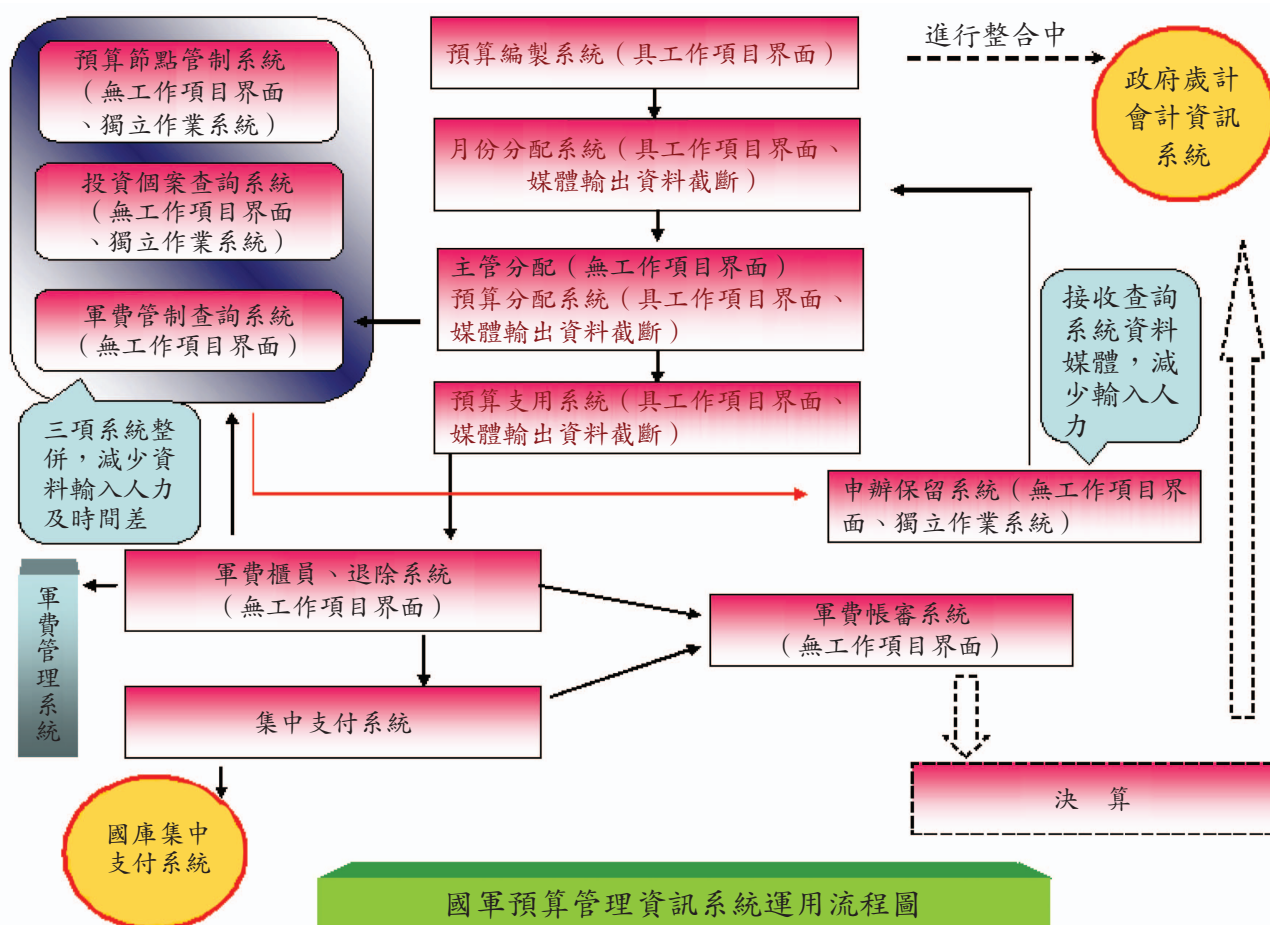


圖 8 國軍預算管理資訊系統運用流程圖



伍、結語

國防建設的目的係針對可能的威脅建構足以自我防禦之能力，國防戰力的發揮必需具備明確的計畫指導與資源規劃管理，為確實維護國家安全與利益，必須有適足的國防資源予以支持，且國防施政計畫與預算配置是否妥適，直接影響備戰任務遂行。畢竟，「預算」是國防施政具體落實的充要條件，然而國軍建軍需求浩繁，而國防財力供給有限，為妥適規劃各項施政計畫與預算配置作業，應力求國防財力供需求平穩化發展，以適切支援國防建設工作。

未來歲計工作將朝緊密結合「財力規劃」、「預算編製」、「預算執行與回饋」等核心業務，以「工作圈」方式，秉持「法定業務專業化，管理功能效益化」之精神，發揮「開源」、「節流」、「預測」、「回饋」之國防財力管理功能，並透過計畫、成本的關聯性審查及結構性的國防財務管理規劃，將有限的國防資源，配置到各項戰備整備需求計畫項下，確切反映國防需求的合理性，俾能於中央政府各機關、各政事供需競合的環境中，及民意機構的監督下，爭取適

足的資源，有效支持建軍規劃目標的達成。

參考資料

- 1.Kaplan, R. S. and D. Norton, 2001," Transforming the Balanced Scorecard from performance measurement to strategic management : part 1.", Accounting Horizons(March); 15,1:P.87-104.
- 2.Kaplan, R. S. and D. Norton, 2001," Transforming the Balanced Scorecard from performance measurement to strategic management : part 2.", Accounting Horizons(June); 15,2:P147-160.
- 3.國防部對立法院預算中心辦理「97年度國防部主管預算案評估作業」提要事項說明資料。
- 4.國防部主計局 97 年 2 月份部務會報報告資料。
- 5.國防部主計局組織條例。
- 6.國防部主計局辦事細則。
- 7.劉立倫，國防財務資源管理，民國 94 年 8 月。台北：揚智文化事業股份有限公司。

註釋

- 1.Kaplan and Norton (2001) 認為政府機構在設計使命及衡量績效時必須考量下列三項高階層

面：

(1)成本：成本的衡量包括部門本身的成本及民衆、相關組織所投入的社會成本。政府部門不僅在執行任務時必須重視作業效率，應將直接成本與社會成本降至最低。

(2)創造價值：指政府機構爲民衆提供服務時所產生的價值及效益。

(3)立法機構及民意的支持：立法部門及民意的支持是政府機構經費的重要來源，爲維護政府施政經費，必須達成經費提供者－立法機構及民衆的期望。

2.歲計處爲提升國防財力資源管理，賡續推展下列各項專案管理：(1)精進財力規劃功能、(2)精進預算書表表達、(3)預算節點管制、(4)精進預算調整流用作業、(5)成本效益分析與回饋、(6)預算支用憑單修訂、(7)建構計畫及成本結構編碼、(8)國軍預算管理資訊系統整合。

3.主計局自 95 年 7 月起承接「財力規劃」業務，爲解決以往作業窒礙，重新研審財力規劃作業流程，其中每年 9 月份策頒「中程財力需求調查計畫」，提前調查中程計畫需求。

4.國防財力資源運用原則：

(1)「人員維持」：主要辦理官兵薪餉、各項加給、主副食與口糧、各類保險、退撫儲金補助、退休撫卹等。

(2)「作業維持」：依序滿足維持基本戰力之官兵基本生活需求、戰備任務需求與一般作業需求，並依交修計畫與裝備壽期配賦額度，以維裝備妥善。

(3)「軍事投資」：依建軍備戰需要及國防財力獲得狀況，律定裝備籌獲優先順序及嚴密建案作爲，同時逐年檢討精實預算編列，以分年、分期完成兵力整建所需武力。

5.「節點運用」，例如軍事投資延續案依據以前年度執行情形及各年度執行能力，調整分年預算，提早檢討 97 年度預算執行力及預判保留情形，據以配賦 98 年度預算額度。

作者簡介



蕭國強中校，現任國防部主計局歲計處參謀；國防大學國防財務資源管理研究所畢業；歷任海軍司令部人事軍務處及海軍司令部主計處預財官等職。