

國防財力獲得研析

本文藉由國防財力獲得因素概要分析，論證國防財力供給預測模式之發展基礎，而其目的乃在建立財力資源決策預警機制，避免建軍需求過度擴張，難以落實。國防部除按現行機制，妥慎資源分配、強化節流措施外，亦有賴政府統籌國家整體資源，衡酌施政優先性，逐年配賦適切之預算，逐步達成建軍規劃的目標。

陳建達（國防部主計局歲計處中校財務官）

壹、前言

從歷史經驗觀察，國防財力需求與實際獲賦額度間，存有部分財力缺口。自民國 96 年度起，雖經政府政策指導，預算額度獲得適度調增，供需缺口稍有舒緩，但重大軍購案加計推動募兵制所需經費及近年配合國家政策需要增加之救災應變等任務，預算需求亦大幅擴增，實質核賦額度仍未獲滿足，僅能以緊縮支出、部分軍購案逐年滾動調整等方式因應。

為使有限財力充分運用、

有效配置，降低預算不足對施政造成之衝擊，國防部研採各項財力規劃精進作為。其中有關未來國防財力供給規模估測部分，以模式模擬方法建置國防財力供給預測模式，綜合考量各種影響國防預算獲得之因素，合理預判未來 5 至 10 年可獲財力，提供建軍構想、兵力整建及施政計畫財力決策預警資訊，提前有效掌握可能獲賦額度，妥慎規劃施政需求。

貳、國防財力預測模式

一、模式概述與預測結果

中央政府總預算案之籌編，係在中程預算收支推估基礎下，配合整體施政方針，參酌國內外經濟情勢各項指標，與公共債務法對舉債額度限制，審慎檢討編製。又為兼顧財政健全，未來歲出將難以大幅擴張，而依法律義務必須編列支出比重仍高，為兼顧當前國家發展重點計畫與維持政府經常收支之平衡，行政院要求各機關務須本「零基預算」精神，檢討調整原有及新增計畫之優先順序，力行各項開源節流措施。

國防預算為中央政府總預

算一環，亦為總體經濟中的一部分，是以國防財力需衡酌行政院中程概算核賦情形，並考量國家總體經濟現況、政府財政負擔與施政重點、各政事別預算競逐效應與政府對國防施政支持度等因素做合理評估。基於總體經濟系統思考與國家財政動態趨勢，採用系統動態模擬工具建構決策模擬模式，各因式間之因果環狀圖如下。

依模式模擬結果，未來5年（102-106年）如政府資源配置政策無重大改變，國防財力可獲規模概為1兆5千餘億元，分年額度平均約3,100億元，與國防財力需求（每年平均約3,500億元）仍有缺口。

二、模式限制

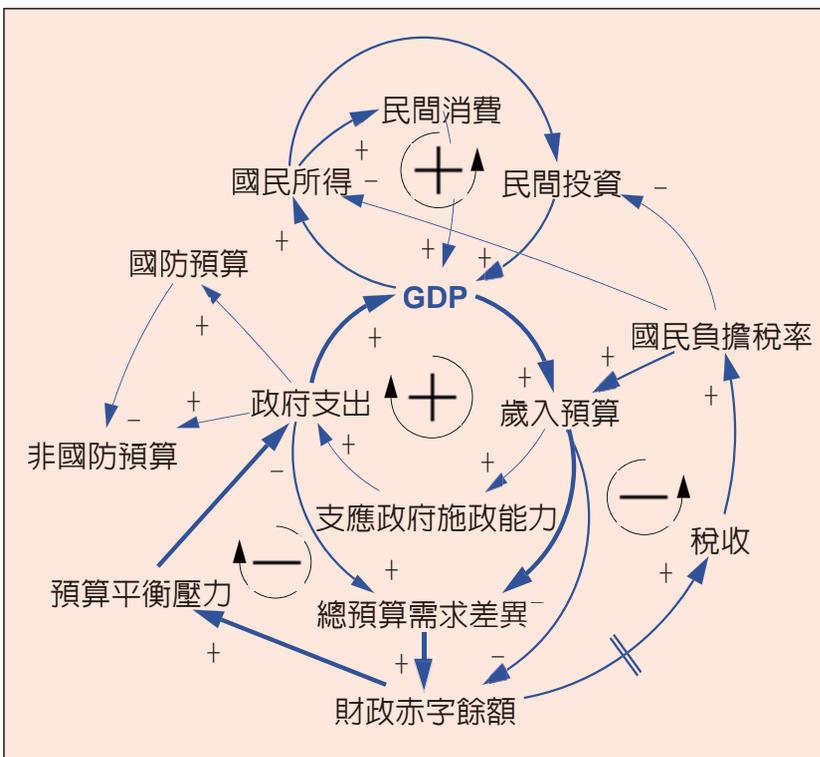
國防財力供給估測模式建構目的在建立財力資源決策預

警機制，避免建軍需求過度擴張，難以落實，惟本模式預判之財力供給額度並非最終獲賦額度，實際預算仍有賴行政院統籌國家整體資源，妥適配賦。

另針對國軍常態運作之各項施政需求，雖可依本模型預判之財力資源限制，妥慎規劃，但政策性需求，如95年因應重大武器採購編列之特別預算，及後續對美重大軍購案（如F-16C/D）如獲美方同意供售，仍需編足相關預算因應等，皆為模式難以預測之部分。因此，為因應新一代國防武力之建置，方有陳前總統與馬總統強調國防預算編列，應逐步達成GDP3%目標之考量，惟實際國防預算需求，其根本本質仍植基於兩岸軍力平衡思維與國軍建軍規劃的合理需求。

以往國防部於中程概算階段所提需求遠超過財力供給額度，近10年考量國家經濟與財政負擔因素，國防部強化財力資源預警機制，常態國防事務推動之各項施政需求，均已務實規劃，惟基於推行募兵制與完成既有之對美重大軍事採購

國防預算獲得因果回饋環路圖



專題

項目或未來可能供售之武器裝備，則非原預估國防財力所能負擔。故未來國防預算仍將由國防部廣續按現行財力規劃機制，妥慎資源分配。

參、國防財力規劃原則與作為

國防部本於中央政府施政一體理念，為期掌握財力供需趨勢，配合行政院中程概算指導與原則，透過前述財力估測模型，先行預判未來可能獲賦額度，並於額度內妥慎檢討施政需求，預先評估財力資源限制對國防施政影響，相關財力分配原則與需求規劃檢討作為概述如後：

一、三區分財力分配原則

國防經費概分為人員維持、作業維持與軍事投資三區分，因應財力資源有限，必須合理訂定財力分配之優先順序。人員維持因屬法律義務必要之人事支出，須優先滿足；作業維持部分，鑑於「維持主戰裝備妥善，確保戰力維持」為各界關切焦點，相關需求適

足配賦已為共識；軍事投資部分，已簽訂合約執行之計畫個案，屬延續性經費，需持續編列預算辦理。經綜合考量，以「優先滿足依法律義務必要之人事支出、次為維持主戰裝備妥善及延續性計畫經費，最後視預算彈性，納列次要或新增計畫」為基本財力配置原則；如經檢討，仍無法滿足施政最低需求，則循程序申請增賦額度辦理。

二、財力需求規劃檢討

為解決國防財力困境，國防部朝「開源」與「節流」兩個面向積極研處，但在「開源」

部分，綜合考量國軍戰訓本務與各項財源籌措可行方案，國防部可著力之處較為有限，唯有強化各項節流措施，方能有效運用國防經費，發揮預算最大效益，列舉相關作為如後：

(一) 精實五年施政作為：

全面檢視武器裝備、零附件採購政策，以未來兵力結構調整期程與聯合防衛作戰需求，及成本效益概念制訂最適建案數量規模，並檢討現有延續案，以降低未來預算規模及全壽期維持成本。另依立法院審議情形、歷年執行能力及成效，精實檢討預算需求，凡有預算保



● 我國空軍主力戰機幻象 2000 雄姿 (照片來源：國防部)

留及標（結）餘款狀況、進度落後、執行窒礙，或預判匯差（餘）調整等因素發生，均據以調整分年計畫概算額度，提升預算運用彈性與效能。

（二）落實零基預算精神：

在預判目標年度預算限額內，依施政優先順序，妥適財力分配，並檢討次要、不經濟及可緊縮項目，以擷節支出，統籌維持經費橫向調整，提升資源配置效益；後勤預算持續檢討朝落實成本歸戶與計畫成效管考程序再做精進，並適度產生投入、產出績效資訊，以備查考，具體提供經費不足之科學佐證數據。另零附件需求結合近年武器裝備汰除情形，配合更新獲得、汰除進度，與庫儲零附件存量情形、領用頻率等，精實編列。

（三）嚴密管控軍售進度：

建立對美軍購案報價審核機制，核實檢討軍售各案發價額度，並定期檢視執行進度、實際交運與結匯狀況，適時修正發價書付款期程與

金額，避免大幅超結匯形成常態，導致資源閒置，無法有效運用。另未獲供售重大軍購案（如 F-16C/D 與柴電潛艦等），為避免造成預算大量報繳，遭受各界質疑，檢討以「維持專案運作初期最低作業需求」編列，後續依美方確認供售進度，循預算程序辦理。

（四）加速老舊裝備汰除：

為節約作業維持能量，針對老舊、不符效益與閒置未用之裝備，進行加速汰除作業，以降低庫儲維管負荷，提升後勤作業效能。

肆、結語

近年國防預算難以成長，主要受總體經濟景氣、財政情況及政府施政優先順序影響，非國防部本身所能控制。然而，國防部仍依計畫預算制度，在所建立之財力預警機制之下，秉「計畫等預算」與「零基預算」精神，緊縮經常性支出、通盤檢討施政急要優先順序，妥適配置資源。惟依國防部參酌行政院中程概算及國家總體

經濟、財政因素所建構之模型，在政府資源配置政策不變之前提下，推估國防財力供需間仍有差距，其主要原因係依政策推動之募兵制人員維持需求大增、重大軍購案及因人員維持增加而受排擠之維持性經費等因素所致。

國防是國家安全的保障，誠如馬總統在 101 年度「漢光二十八號演習」於圓指所視導行程中指出：「臺海和平之所以能夠維繫，關鍵不在敵人進犯的野心是否已滅，也不在他國的援助，而在於我國持續投注國防建設，以及建構嚇阻武力，使敵人不敢輕越雷池。」而建軍屬長期與整體性之規劃，需持續、穩定且適足之國防預算支持，方能達成總統所期望的堅實可恃之國防戰力。故在國防部考量國家財政負擔，積極妥慎規劃國防施政之同時，對於政策指導，持續推動之重大國防施政，則有賴政府統籌國家整體資源，衡酌施政優先性，配賦適切之額度辦理。❖