

財政壓力下的預算改進措施—— 以精進國軍計畫及預算審查 機制為例

以往國防部所提報中程歲出概算需求遠超過財力供給額度，建軍規劃目標難以落實，又近年來國軍強化救災職能，伴隨募兵制推行與對美重大軍購大幅增加，國防預算需求有增無減，已形成對國家總體資源分配的嚴重問題，面對政府財政壓力，以改採系統動態財力估測模式，確可強化財力資源預警效能，亦可有效精進計畫預算綜合審查機制。

黃逸揚（國防部陸軍司令部主計處上校副處長）

壹、前言

泰勒（Maxwell D. Taylor）定義 Military Strategy（軍事戰略）= National Military Objectives（軍事目標）+ National Military Strategic Concepts（軍事戰略構想）+

National Military Resources（軍事資源）¹。所以建軍規劃必須權衡總體資源之限制，據以發展軍事戰略目標與構想，此為亙古不變之定律。近年來對美軍購獲得重大進展，復隨募兵計畫推動，國防預算需求有增無減，已形成國家總體資源分

配的嚴重問題，亦影響著未來建軍規劃與兵力整建的資源導向，面對政府財政壓力，亟需思考透過計畫及預算審查制度研革，來落實中程計畫審查與預算管控，以避免需求過度膨脹影響建軍計畫之有效達成。

論述》預算·決算



貳、國軍計畫預算制度沿革與財力規劃業務背景

國軍推行計畫預算制度 (Planning, Programming, budgeting system, 簡稱 PPBS), 參酌美國國防部 PPBS 的規劃理念, 自民國 64 年推行, 民國 68 年改名為「國軍計畫預算制度」²。現行國防決策管理, 依循「國軍建軍構想」, 據以策定「兵力整建計

畫」; 再由設定之兵力目標主導「五年施政計畫」, 落實國防建軍整體規劃; 最後經由年度施政計畫指導概、預算籌編, 按各聯參主管之業務職能, 區分為「人員維持」、「作業維持」及「軍事投資」經費結構規劃財力分配, 以確保軍事戰略目標達成。國軍主計職能, 即是將兵力整建計畫結合軍事資源預警管控, 透過財力判斷、財力指導、財力分配乃至預算籌編與執行管考, 形成財力規

劃管理循環, 促使戰略計畫與資源結為一體, 施政與預算配合一致。

參、現行國軍計畫預算制度問題評析

國軍計畫預算制度雖強調計畫成本效益評核, 惟在實務中, 預算決策很難遵循理性主義的理論見解³, 兵力整建與資源規劃仍有以下問題:

- 一、中、長程財力獲得存在不穩定風險, 導致預算決策過度重視年度預算爭取, 忽略中、長期戰略觀點的財務資源規劃。
- 二、兵力計畫獨立於財政思考, 預算供需嚴重失衡, 預算存在排擠效應與代理人問題, 資源統籌不易跳脫本位思維, 造成重視預算競逐而忽略長期整體策略性資源整合之能力。
- 三、計畫預算制度雖有「國軍軍事投資計畫建案作業規定」為輔助⁴, 惟「作戰



資料來源：作者整理。

（研發）需求」、「系統分析」、「投資綱要計畫」之計畫決策機制，功能著重個案效益評估，對結合整體戰略目標與財力資源連結之總體評估，客觀指標尚不具體明確。

四、整體兵力整建方案的優先順序，仍欠缺客觀有效的綜合評估機制，不利於中、長期財力規劃的理性決策。

肆、探討精進國軍計畫及預算審查機制具體作法

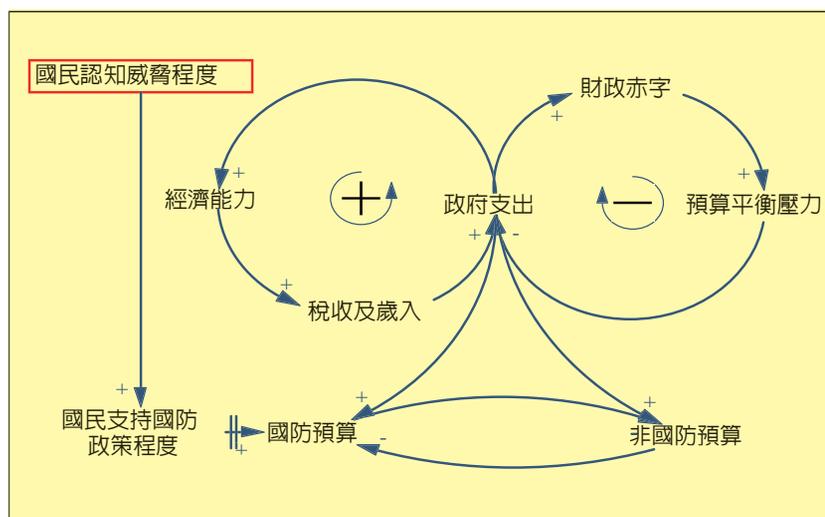
美國為因應國防預算日益緊縮的困局，國防部部長蓋茲於 2010 年 9 月公布研發與購案最新指導方針，其中第一個重點：「武獲目標獲得成本必須可以負擔且經費成長速度可以控制」⁵。是以如何務實建構資源預警機制，以有效控制建軍規劃的成長需求，為精進國軍現行計畫預算制度的首要議題；

其次合理的兵力規劃必須結合科學與理論依據，來訂定符合國家安全需要之兵力決策備選方案⁶，並佐以建構客觀的專業決策審查機制，如此才能增加建軍決策的透明程度與理性程序，將影響決策品質的負面因素降至最低。

一、精進財力預測模式、提升建軍規劃財力預警功能

（一）結合中程概算指導、務實建構財力預判模式
以往國防部財力判斷，

主要係以線性模式思考，造成財力推估過度樂觀，致生建軍需求與財力供給嚴重失衡。近年來國防部主計局結合國家總體經濟現況與中程概算指導、各政事別預算競逐效應與政府對國防施政支持度等量化及質化因素，依據各因素間關聯性與動態因果特性，建構系統動態學之財力預判模式⁷，有效掌握財力獲得分析，明確提供中、長程兵力整建決策參據。
（二）精確提升財力預警功能，有效抑制浮編需求



● 國防預算與非國防預算競爭因果環路圖（圖片來源：國防部主計局）

論述》預算·決算



強化財力預警功能首要目的，就是希望在於中、長期建軍規劃階段，預先控制預算成長與確認武獲負擔，相關財力估測模式除可減低財力供給過度偏離行政院核定之中程歲出概算之缺失，亦可使計畫單位提前思考資源規劃截止線，務實規劃中、長程兵力整建，避免兵力計畫需求過度浮編與擴張，最終難以落實，近年來透過財力估測預警，國防部以往需求過度膨脹的現象，確已大幅改善。

二、落實計畫回饋管控資源合理分配、精進輔訪審查平穩規劃建軍需求

96年起國防部遵循「重大軍購預算回歸年度預算籌編」與「概算以GDP3%為規劃目標」等兩大政策指導，年度預算趨勢大幅向上轉折，為確保後續需求趨向平

穩，避免預算供需失衡失控，具體作法包括：

(一) 落實零基預算精神、創造資源競合空間

國防預算屬基本維持部分，概以95年度預算為零基設算基礎，並結合計畫預算制度、組織變革與預算執行管考，逐年滾推修正「基本運作需求」，為後續新興計畫與競爭需求創造零基預算規劃空間，消除無效益兵力投資與新增需求。

(二) 落實預算執行回饋，消弭無效預算

全面列管年度施政計畫與預算節點，及早發現窒礙，研探解決方案，並將年度內已執行之預算報繳、保留、決算及無效益預算等資訊，回饋檢討分年預算配置，逐年審視所屬單位預算彈性，辦理橫向資源調整配置。

(三) 精進預算輔訪審查制機制，驗證軍種計畫實需有關新增需求，屬軍事

投資，確依「軍事投資建案作業規定」辦理，屬作業維持，配合國軍五年施政計畫程序嚴格管控，屬人員維持，結合募兵制實施計畫與組織變革進程，核實精算。組織業管聯參採聯合編組，配合財力指導作業程序，逐年輔訪驗證軍種概算需求並召開計畫聯合審查會議，審慎評估資源配置合理性。

三、兵力計畫結合財力指導，確立資源競爭評估機制

(一) 精進計畫預算制度，兵力計畫結合財力指導

為有效管控新興計畫增長，避免需求超溢形成失衡，透過財力指導程序管控資源限制規劃，最新財力配置原則：「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」，各單

位先依財力指導與限制妥慎規劃需求，再有不足，則循中程概算程序爭取增賦。

(二) 忠實評估戰備演訓基本運作需求，強化零基預算精神

「人員維持」與「作業維持」俱屬國防部「基本運作需求」。95 年度以後之推估方式，係以前二年度獲賦預算為基準逐年滾推比較，並依各計畫增減原因重新審視推估，以創造目標年度預算審核零基基礎與資源規劃檢討空間，歸納重點如下：

1. 減列一次性及非延續性需求。
2. 減列單位組織精簡之基本維持經費。
3. 審視審、監單位審核意見，調減各項無效能支出。
4. 檢討五年汰除計畫，調減裝備維保經費。
5. 透過裝備維保紀錄、嚴審國防自主維修計畫、消除不合理報價。
6. 依戰備庫存基準，結合年度戰演訓耗量，精實估算油、彈及裝備零附件需求，有效消滅超屯、超耗資源。
7. 軍售案全面列管，逐案檢討交運結匯帳籍，避免超額結匯形成預算閒置。

(三) 建構資源分配截止線，創造資源競合評估機制

1. 透過財力推估虛擬預算截止線，界定競爭預算檢討空間。
2. 配合財力指導與計畫聯審機制，採相對價值 (relative value)、漸增分析 (incremental analysis)、相對效能 (relative effectiveness) 原則，建構資源競爭機制，具體作法包括：
 - (1) 以計畫導向估列新增需求。
 - (2) 依零基預算原則減列非戰備急需需求。
 - (3) 依軍事投資個案執行進

度修正配賦需求。

- (4) 依計畫期程、執行節點管制及工程、採購分年需求編列概算。
- (5) 優先考量「一種裝備、多種功能、三軍共用」與「聯合作戰」政策需求。
- (6) 兵力整建計畫綜評相對效益，完成優先順序評核依序納入。

四、未來客觀探索兵力方案評估指標，透過相對效益建立綜合審查機制

兵力規劃就是探討「戰略選擇」及「兵力選擇」兩大議題。前者依據國家總體利益訂定目標及國家戰略（含軍事戰略）；後者則強調總體評估軍事戰略、未來可用兵力及威脅，以找出資源受限時所可能造成的風險⁸。國防部現行有關兵力備選方案之實務體現，主要呈現在「軍事投資建案作

論述》預算·決算



業」與「五年施政計畫作業」程序，過程流於著重個案效益評估，對總體戰略目標與財力資源之評估，亦尚無具體指標可循。

近年來為建構兵力整建計畫聯合審核機制，國防部已逐次重視兵力計畫優先順序評核及整合評估模式，其方向亦採多屬性準則決策方法分析，可見發展結合財力規劃方案之評估指標⁹，確能有效量化並界定備選方案之優先順序，提供財力規劃之決策參考，並據以權衡國防財力資源限制，按施政先後順序分年平穩規劃財力需求，以利如期、如質達成建軍目標。

伍、結語

以往國防部於中程歲出概算階段所提需求遠超過財力供給額度，96年後，考量國家經濟與財政負擔因素，改採系統動態財力估測模式，確可強化財力資源預警效能，有效精進

計畫預算綜合審查機制，有關常態性國防事務之推動，均可在此一機制下本緊縮原則務實規劃。近年來國軍因應國人期待強化救災職能，伴隨募兵制推行與對美重大軍事採購大幅增加，對應行政院核定之中程歲出概算規劃，實已無法滿足國防建軍現實面之需求，勢必衝擊部分兵力計畫原定期程。未來國防預算除由國防部按現行財力規劃機制，妥慎資源分配外，亦希冀行政院能在整體財政可容許範圍內，逐年配賦穩定且適足之預算因應，方能持續落實各項重大政策之推動。

參考文獻及註釋

1. 翁明賢，民 92，我國國防戰略前瞻規劃，新世紀智庫論壇第 21 期，P29 轉引自 Joseph R. Cerami and James F. Holcomb, Jr. 編，高一中翻譯，美國陸軍戰爭學院戰略指南（U.S. Army War College Guide To Strategy）（臺北：國防部史政編譯局，民國 90 年），

頁 348-9。

2. 國防部，民 96，國軍計畫預算制度—軍事戰略計畫作為手冊（增修訂作業草案）。
3. 余致力，民 88，「政府預算決策過程：理與力的結合」，國策期刊第九期（4 月）
4. 國防部軍備局，民 96，「國軍軍事投資計畫建案作業」規定。
5. 青年日報，民國 99 年 9 月 16 日第 5 版。
6. 余致力，民 87，方案評估在政府預算決策過程中的角色與功能，財稅研究第三十卷第三期，第 23 至 30 頁。
7. 盧斯駿，民 91，「不同情境下國防預算短中期預測之研究：從國防部門角度」，國防大學國防管理學院財管所碩士論文。
8. 綜合參考翁明賢，民 92，「我國國防戰略前瞻規劃」，新世紀智庫論壇第 21 期；扶台興，民 85，「資訊時代的兵力規劃理論與實務」之定義。
9. 黃逸揚，民 97，從預算供需特性探討國防財力規劃之研究，國防大學管理學院國防管理戰略班 97 年班畢業論文及民 97，影響國防財力資源規劃方案評估之因素探討，第 16 屆國防管理學術暨實務研討會論文集。❖