

提升國軍老舊營舍改建基金 資金運用效能之探討

自國軍老舊營舍改建基金成立8年以來，其處分不適用營地所得，因老舊營舍改建進度未如預期，所餘鉅額現金未能妥適運用，僅存放銀行孳息，為充分運用該項資金，本文就該基金之運作及可行作為提出探討，俾提升其資金運用效能。

◎ 林秀春（行政院主計處第二局專員）

壹、前言

中央政府特種基金為獨立之財務個體，負自籌財源之責，其俱有資金運用較靈活及預算執行較具彈性之特性。其中資本計畫基金係處理政府機關重大公共工程建設計畫所設立，其收入係用於取得重大資本設施所用之一切資源，而且期間較長。

國軍老舊營舍改建基金（以下簡稱營改基金）於87年度

依行政院函示設置，屬資本計畫基金，其設置目的係考量國防戰備任務，辦理營區騰讓、加速完成老舊營舍整建、改善官兵生活品質，並結合國軍兵力精簡政策，以小營區歸併成大營區，有效提升土地利用價值。該基金主要財源來自於行政院專案核定處分不適用營地之收入，用以支應營區遷移、土地購置、營舍興建，以及改善國軍老舊營舍相關設施等支出。

惟自該基金成立以來，不適用營地處分後所產生之現金，因老舊營舍改建計畫預算執行率欠佳，所餘鉅額現金僅存於銀行孳息，資金運用效益明顯偏低。本文爰就該基金現況及所面臨的問題作一分析，並進而探討如何提升該基金資金運用效能。

貳、營改基金現況

一、營改基金之業務計畫

該基金主要業務計畫為博愛專案計畫及老舊營舍整建計畫，博愛專案計畫係配合國軍「精實案」之執行，包括將國防部遷至大直率真營區（博愛分案）、空軍總部遷移至原大直健康醫院舊址（忠勇分案）、國防大學於桃園八德懷生機場之重新整建（率真分案）以及海軍總部部分房舍遷移（澄平分案）等分案，計畫期程自87至97年度止，總經費需求為224億元；老舊營舍整建計畫，主要執行陸、海、空軍、後備等營區之搬遷及整建工程。

至經費來源則為分批檢討報院核定之不適用營地處理得款，依據行政院已核定納入營

改基金處分之營地，計有216處252.93公頃，預估處理得款918億元，截至95年6月底止，已完成標售96處70.59公頃，得款金額約230億元，經支應博愛專案及老舊營舍整建等計畫後，尚有現金149.17億元。

二、預算執行情形

營改基金用途係辦理上開博愛專案及老舊營舍整建計畫，該等計畫因受土方運棄遭民眾抗爭、開挖邊坡坍塌、出工率不足及工地管理不善等因素影響，預算執行進度落後，年度預算執行率偏低（詳表1）。

由於老舊營舍改進進度落後，基金用途執行率偏低，致

納入該基金之不適用營地處分得款，每年均留存鉅額現金，前5年每年平均留存97.78億元，財務狀況良好，有關該基金資產負債情形詳表2。

參、營改基金運作所面臨之問題

一、無法源依據

營改基金係依行政院函示設置，並無法源依據，按中央政府特種基金管理準則第17條及第18條規定，各特種基金因情勢變更，或執行績效不彰等情形，應裁撤之；基金之裁撤由主管機關報經行政院核准後為之，必要時由行政院逕行裁撤之。故行政院得視情勢狀況

表 1 營改基金累計預算執行率

單位：億元

項目	87年度	88年度	88下及 89年度	90年度	91年度	92年度	93年度	94年度
基金用途年度預算	3.96	10.50	37.27	10.75	7.35	36.25	15.92	45.70
基金用途累計預算 (A)	3.96	14.46	51.73	62.48	69.83	106.08	122.00	167.70
基金用途年度決算	0.99	8.58	5.58	8.36	17.83	19.83	24.57	29.57
基金用途累計決算 (B)	0.99	9.57	15.15	23.51	41.34	61.17	85.74	115.31
累計預算執行率 (B/A)	25.0%	66.2%	29.3%	37.6%	59.2%	57.7%	70.3%	68.8%

資料來源：作者自行整理

表 2 國軍老舊營舍改建基金最近5年資產負債情形 (決算數)

單位：億元

年度	資產		負債	基金餘額
		現金		
90	185.43	86.01	34.52	150.91
91	226.05	109.48	46.30	179.75
92	262.73	101.07	75.32	187.41
93	262.68	98.36	59.52	203.16
94	308.78	93.99	62.13	246.65
95 (6月底止)	358.64	149.17	61.58	297.06

註：截至95年6月底止，營改基金總資產為358.64億元，其中現金149.17億元為銀行存款；負債61.58億元，主要為暫收及待結轉帳項60.52億元（係指核定納入營改基金來源清冊之不適用營地土地尚未編列年度預算之數）。

資料來源：作者自行整理

予以裁撤營改基金。

二、外界之批評

近來外界對營改基金之運作迭有批評，包括：

- (一) 該基金之預算來源雖為營區土地作價，改建完成仍由國防部使用，未能自償而且欠缺循環性質，不符合基金精神，建議基金盈餘立即繳庫，並回歸公務預算。
- (二) 該基金財務狀況良好，鉅額現金存放銀行孳息，博愛專案工程進度嚴重延宕，老舊營舍整建工程亦未按既定計畫執

行，營改基金鉅額現金閒置無具體財務運用計畫，營運贖餘應予繳庫。

三、未來所遭遇之資金問題

營改基金目前雖累積鉅額現金，惟係屬過渡時期，未來改建工作順利推展時，將產生資金需求。行政院已核定納入營改基金處分之營地，預估得款918億元，惟不適用營地之處分易受到經濟景氣循環及政府對大面積土地限售政策影響，目前國有財產局對於每坪100萬元以上、面積500坪以上之國有土地標售仍未解凍，

故該基金財源勢將受限，後續恐發生資金缺口。

肆、提升營改基金資金運用效能

由於營改基金資金充裕，未妥適運用，外界迭有批評，為提升該基金資金運用效能，提出以下建議作為其努力方向：

一、加強老舊營舍改建計畫推動，使資金有效運用

營改基金持有鉅額資金，窺其原因，為老舊營舍改建計畫進度落後，自該基金成立至

今雖已完成多處營區改建，惟與預算編列數相較，其執行進度仍有待努力，故為使資金有效運用，應加強推動計畫之執行，相關業務計畫應擬訂完整執行措施，並落實各項管考機制，以提高預算執行率。另針對各營舍改建計畫，事前應妥適規劃，避免計畫停辦或緩辦，或完工後空置之情形，以達改善國軍官兵生活品質之目的。

二、妥訂基金整體財務計畫，量出為入

營改基金主要財源為不適用營地處分得款，為避免產生資金過剩或未來財源不足問題，建議國防部應儘速擬訂該基金整體財務計畫，審慎評估營舍改建計畫所需資金及期程，量出為入，配合業務計畫之推動，適時處分不適用營地。又該基金既係以處分國有土地為財源，應本「以產置產」的觀念，資金應作為營舍改建等資本設施支出之用，並予以擲節支應，以期在有限資源下發揮最佳效益。

三、收支納編公務預算辦理，提升政府整體資金運用效能

鑒於政府財政窘困，每年均須舉債支應，近3年度分別舉債3,263億元、2,920億元及2,532億元，95年8月底中央政府未償債務餘額已達3兆6,267億元，惟營改基金鉅額資金閒置，為提升政府整體資金運用效能，建議將其收支納編公務預算辦理。又為使老舊營舍改建計畫能照常推動，且財源不受影響，可採取下列相關配套措施：

(一) 營舍改建計畫額度單獨匡列，落實計畫推動

未來依據行政院核定之營舍改建計畫，並視其工程實際執行進度以及所需經費，在行政院核定國防部主管中程歲出概算額度中單獨匡列，並逐年滾推。營舍改建計畫概算需求經行政院主計處召開計畫及預算審核會議審議後，據以編列預算案，再併入國防部主管預算，以落實營舍改建計畫如期如質推動。

(二) 採收支分列原則，避免財源受限

以往類此基金納編公務預算案例，係採收支併列方式辦理，營改之歲入若仍採不適用營地之處分收入，將同樣面臨未來資金缺口等財源問題，爰建議採收支分列方式辦理，即歲入、歲出各自處理，歲入由財政部國有財產局辦理行政院已核定之不適用營地處分，歲出部分依行政院已核定之營舍改建計畫納編辦理。

伍、結語

老舊營舍改建計畫是政府既定之重要工程計畫，為此特別成立基金以利執行，由於營改基金預算執行率一直無法提升，導致鉅額資金閒置，損及政府整體資金運用效能，爰建議該基金朝加速推動業務計畫、擬訂整體財務計畫，或將收支納入公務預算採收支分列方式辦理等方向努力，不但可以消弭外界之批評與質疑，並可提升國家整體資源的統籌運用。❖