

柒、調查意見：

一、有關國防預算分配結構的檢討

(一) 我國國民生產毛額 (以下簡稱 GNP) 成長快速，自七十年度的一兆六、三四一·二億 (係新台幣，下同)，成長至八十九年度已達一四兆七、一四四億 (此為行政院主計處估測值)，成長幅度達八〇〇·四四%；而國防預算於七十年度係一、二四一·九九億，至八十九年度則為四、〇二九·〇三億，成長幅度僅為二二四%，遠遠落後 GNP 的成長，以致其占 GNP 比率由七十年度的七·六%，逐年降低至八十九年度的二·七四%。依據國際貨幣基金 (International Monetary Fund，以下簡稱 IMF) 出版的「Government Finance Statistics Yearbook 1998」統計，國家環境與我國類似之南韓，其一九九六年國防預算占 GNP 比率為三·二四%，同一年度我國國防預算占 GNP 比率為三·四三%，約與南韓相當；但如將採購高性能戰機及眷村改建經費的特別預算予以列入，我國國防預算占 GNP 比率將達三·六%至四·五% (以八十七年度至八十九年度數值計列)，較之南韓則相對為高。另我國國防預算占中央政府總預算比率，於七十年度係四八·八六%，迨八十九年度則縮減為一八·〇三%，除係因國防預算成長幅度小於中央政府總預算成長幅度，

致其所占中央政府總預算比率相對逐年降低外，亦顯示出隨著中央政府公共支出逐年擴大，國防預算遭受壓縮的效應已明顯呈現。復依據 IMF 一九九八年的統計，南韓一九九六年國防預算占其中央政府總支出比率為一七．二七％，我國同一年度國防預算占中央政府總預算比率為二二．五一％，較南韓又相對為高。綜合以上分析，我國國防預算占 GDP 及中央政府總預算比率，均較國情與我國類似之南韓為高，如再考量中央政府財政轉為赤字，以及多項社會福利政策亟待展開，可預見今後國防預算再行擴充的幅度將屬有限；但鑒於中共武力威嚇，我國國情特殊，必須不斷保持武器更新，茲斯之際，國防預算著實已面臨空前困境。因應之道，亟應由國防部本身做起，從國防預算的分配結構著手，並採多管齊下方式，俾能將有限的國防經費做最有效率的分配與運用，達成保國衛民的重要使命。

(二) 我國國防預算的分配結構，係採取「人員維持」、「作業維持」及「軍事投資」的三區分方式。其中「人員維持」經費占國防預算比率，長期以來多維持在五〇％上下，八十九年度更高達五四．〇四％；「作業維持」經費則多在二〇％左右，隨著二代兵器的先後服勤，未來「作業維持」經費所占比率將會相對提高；至於「軍事投資」經費占國防預算比率，則自七十年度的三六．

二七%，逐年遞減至八十九年度的二二·七四%。在科技發展日新月異的時代，現代戰爭決勝關鍵已非決定於兵員多寡，而係著重於高科技武器裝備的精良，以及人員操作訓練的純熟，如英阿福克蘭戰役、美伊戰爭，乃至近期的科索沃戰事，幾乎皆以科技戰力為導向。我國國防人事費用的高漲，人員不夠精簡，多年來始終擺脫不了「消耗型國防預算」的型態，實甚不利我國現階段乃至未來國防能量的提升。國防部雖有鑑於此，自八十二年先後規劃實施「十年兵力規劃」、「精實案」，其目標為將兵力總員額由八十二年的五十萬人降為四十萬人，但實施至本（八十八）年三月止，總員額雖減少到四十三萬六千人左右，惟所裁減的，主要多為編制上的缺額，現員的精簡效果並不彰顯。且國防部為貫徹精兵主義，於本年成立「國軍人才招募中心」，辦理「軍、士官指職甄選」等擴大招募民間專業人才投效軍旅，又抵消現員的精簡效果；復因招募的高學歷專業人才待遇較高，以及歷年來調整軍公教人員待遇的影響，遂導致「人員維持」經費不減反增的居高不下狀態。在國防預算成長受限情況下，為使我國國防經費能朝向「增值型國防預算」型態發展，且為因應我國在反制飛彈上的盲點及現代化科技作戰需求的現實背景，「軍事投資」經費比重在未來適度提高，將是必然的要求。因此，我國現行國防預算分配結構勢須改弦異轍，扭轉調整，務期將「人員維持」經費

設法逐年下降，以挹注「作業維持」、「軍事投資」經費，方為正辦。

(三) 國防部雖鑒於人事費用的居高不下，而陸續執行「十年兵力規劃」及「精實案」，但「人員維持」經費的減省效果卻不顯著。務實之道，實應立即規劃實施組織再造，例如：

1、重新檢討整體國防作業的流程與機制。

2、高司單位合署辦公，簡化指揮層級。

3、將諸多非作戰性業務或屬服務項目的兵工廠、軍醫院所及學生戰鬥營等予以中止或改採民營及委外方式辦理；等等。

以上各項皆為可行之法，俾期經由組織再造，能進一步實質降低國軍現員，有效減少國軍人事費用的開支。另在預算編列分配上，也應排除各軍種間的平均主義，明確訂出政策的優先順序，方能有效達成「減少人力、增加火力、提昇戰力」的目標，確保國家生存與安全。

(四) 查審計部歷年度對於國防部及其所屬各軍總部，辦理軍事採購及工程營繕查核，發現有規劃設計不當、商情底價不實、收賄接受招待、圖利特定廠商等違失或弊端，近五年即有近二百件之多。又對國防預算執行情形的查核，亦列舉了許多減少不經濟支出或增進效能的建議，例如：

- 1、採購武器的付款期程與實際交運值未能配合，造成大量資金閒置。
- 2、各類獎金支給浮濫。
- 3、部分計畫完成或暫停執行後，原投入大量人、物力閒置浪費。
- 4、彈藥與油料等軍品的管理欠當：等等。

茲此國防預算成長受限之際，國防部允宜正視審計部的查核結果，針對該部所提各項建議，切實檢討並致力改進，俾使有限資源發揮最大效益，兼且杜絕各項經費的不當或不經濟支用。

(五) 又本院約詢國防部相關人員時，據渠等陳述，鑒於國防預算額度成長受限，目前對於預算支用已擬訂多項節約措施，諸如：

- 1、因應外島兵力精簡，降低該等地區補給品安全存量。
- 2、賡續加強主管職缺及勤務加給的支出管制。
- 3、非軍事性任務如各項戰鬥營的終止舉辦或簡併。
- 4、三軍共通性及各類裝備零附件的統籌合理分配。
- 5、一般性業務經費逐年減列一〇%。
- 6、新增投資案件未完成建案者不編列預算。
- 7、持續案應就合約、付款期程、工作進度等情形精實編列：等等。

凡以上種種措施，國防部亦應積極貫徹執行，方能有效節省經費，使有限

預算資源分配使用於最優先順序的國防需求上。

- (六) 復查歷年來○○○○中包含有○○○○○○○○(八十九年度係○○億)及新退輔制度政府補助款約○○億，八十九年度預算中則編列有「兩岸關係條例修訂基金」○○億，及「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案補償金」○○億，九十年更將編列國軍參加全民健保費用預算。惟查「國家安全局組織法」已於八十二年十二月三十日總統公布施行，雖依該組織法第二十條規定：「國家安全局預算受立法院秘密審查後，寄列於政府其他機關」，但國家安全局既隸屬國家安全會議，其預算理應列於總統府相關預算項下；又兩岸關係條例的修訂及戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案的補償，並非屬國防事務；至於一般公教人員的新退輔制度政府補助款係編列於銓敘部，全民健保費用的國庫負擔部分則係編列於行政院衛生署；因此，將上列各項經費編列於國防預算項下，不僅虛增國防預算額度，也扭曲國防預算的真實面貌。行政院似應妥為考量將該等經費改列於其他適宜政事別科目，方屬合宜。

二、有關二代兵器服勤後提昇國軍戰力的檢討

國軍自二代兵器整建以來，在制空武器方面，已有自行研製的IDH經國號

戰機、向美採購的 F16 戰機及向法採購的幻象二〇〇〇戰機陸續成軍，可擔任不同空層的作戰任務；制海武器則有成功級、康定級、濟陽級及錦江級等各式艦艇的成軍服勤，可執行反封鎖、巡防、護航、反潛等任務；反登陸武器的 AH-1W 及 OH-58D 戰鬥直昇機的交運，與各式新型裝甲戰車的服役，已強化反登陸機動打擊戰力；另外尚有各式飛彈的添購與改良，對於防空、制海、反登陸的能力均獲強化。惟嗣後面對中共的武力威脅與軍備擴充，為確保台、澎、金、馬地區的安全，我國軍賡續二代兵器的換裝，自宜予以支持。依據國防部預估，未來五至十年新增的二代兵器整建需求經費共約需〇〇〇億（年平均約〇〇〇億），主要計有陸軍四十餘案、概估需求〇〇〇億；海軍二十餘案、概估需求〇〇〇億；空軍三十餘案、概估需求〇〇〇億。以國防部八十九年度約〇〇〇億「軍事投資」預算（以八十九年度一年半預算換算為一年計），扣除執行中的持續案經費需求後，所餘可供運用的新增案額度誠屬有限，是以國防部除宜厲行節約措施，儘速規劃組織再造，以所節省「人員維持」經費挹注「軍事投資」需求外，對於新增投資案件，應以強化當前我國在反制中共飛彈威脅所曝露的盲點為建案重點，同時應適切考量敵情威脅、國軍戰略計畫、三軍聯合作戰需求、武器外購或自行研發狀況、時空與內外環境等因素，切實減量、減項，嚴謹地依（一）防禦性、嚇阻性武器裝備及防禦系統；（二）歷年華美軍售會議未

獲美方同意供售項目；(三) C4ISR 項目；(四) 訓練模擬(器)儀；(五) 制空、制海、反登陸武器裝備整備項目；的優先順序，排定武器裝備籌建進度，俾令有限的「軍事投資」經費資源，發揮出能確保國家安全的最大效用。

三、有關中科院兵器研發與國防需求的檢討

中科院的任務，在於國防科技及主要武器系統的研製與生產，並協助三軍外購武器裝備的測試、驗證與維修。過去十年來，該院的研發成果計有天弓一、二型、天劍一、二型及雄二飛彈，反戰術彈道飛彈、天劍陸、海射、紅外線影像飛彈、超音速攻船飛彈、亢龍魚雷系統等關鍵性技術、海軍二代艦武器系統整合、雷霆二〇〇〇多管火箭的測評驗證，以及各項電子戰系統與衛星通信網的先期研發等，對我國國防需求的支援與國軍戰力的提昇，均著有貢獻。查國防部持續推動精實案，在兵力漸減的情況下，武器裝備應更精良，而因中共不斷的干預，我國向外採購先進武器多有困難，是以自行研發工作就益形重要。今後中科院當持續配合三軍整體防空、電子戰、制空、制海、反登陸需求，進行武器系統研發，以確保新一代兵力順利整建。在此原則下，該院未來係以(一) 反制性武器；(二) 聯合防空飛彈系統；(三) 電子戰裝備研製；(四) 三軍需求項目；為優先研發項目。依據訪談人於本院約詢時表示，為建立上述研發能

量，中科院每年研發經費約需〇〇億之間。而據訪談人B於本院約詢時說：「中科院基礎研發一年〇〇億，一旦到生產階段由各軍種編預算，每年各軍種委託中科院生產〇〇餘億，加起來大約〇〇億。中科院一年〇〇億左右，大概是可維持下去。∴」，依此說法，中科院現有研發與委辦資源尚敷所需，該院宜善用既有能量，勉力達成未來研發目標。惟該院研發經費自七十九年度〇〇億，〇〇〇〇至八十八年度〇〇億，固係因七十九年間有H的研發而致經費處於高峰期，但該院為配合國軍新一代兵力的整建，今後的研發經費實亦不宜再行縮減，反而應視其任務狀態予以適度支援，並維持與國防預算間的合理比率，方為合宜。

四、有關成立「軍備局」的評估

就國軍二代兵力整建而言，除了要求具備靈活戰術戰法、訓練精良人員外，精實武器裝備的獲得、管理、維修及妥善率亦為重要一環。我國現行各軍種的大宗武器裝備，均係由各軍種武獲室負責提出採購計畫，並交予採購局採購。但由於採購業務未能統籌規劃辦理，加之各軍種本位主義過強，致常發生有採購不當等情事，如八十七年五月間陸軍向法國簽約採購APULAS拋棄式火箭，本（八十八）年海軍陸戰隊又向美國採購SMAX火箭彈，而國軍現有各式反裝甲武器已包括有美國托式飛彈一、二型、六六火箭彈等等；又根據本院歷年調查及審計部提

供資料，近年來在國軍二代兵力整建下，軍方頻傳軍事採購與軍事工程弊案，顯示在現行軍事採購及工程營繕制度下，由缺乏採購及營繕專業經驗的軍令系統主導運作，不僅使得非屬軍令系統的採購營繕專業人員無法發揮功能，抑且規避行政體系與國會監督，著實已產生許多死角，徒令不肖軍職人員有了勾結舞弊機會。再者，目前我國軍備整備體制的相關組織，如從事研發的中科院、負責採購的採購局與武獲室、執行生產的各軍種兵工廠等，分散於國防部、參謀本部以及各軍種中，造成決策權過度分散的現象。由於我國國防資源有限，加上軍備對外採購環境常受中共政治力量的強力干預，與其他國家相較，我國對外採購軍品時，往往在規格與價格的選擇權與彈性居於弱勢地位，而若全數改為自行研發生產，則除成本高昂外，尚須獨力承受發展新系統所帶來的較高風險。因此，我國的軍備整備作業，在先天的組織架構不盡理想、後天又處於不利外在環境影響下，要充分滿足三軍部隊的需求，著實是一件相當困難的任務。是以未來亟應以任務導向，橫向整合相關部門的功能與人才，且垂直整合政策決策單位，以降低設備及人力的重複投資，提高成本效益，俾令我國軍備整備事務得以發揮最大功能。依據訪談人B接受本院約詢時表示，國防部重新研訂的「國防法草案」及「國防部組織法修正案」，已預擬有設立「軍備總局」的法源依據，其構想即係整合國軍相關武器的研發、生產、補給、保修、規格、工程、採購、外銷與專業人才的培養等，

俾順應世界各先進國家國防體制變革，實施軍備組織事權重建工作。國防部既已有此體認，茲為確保武器品質，並有助於國家資源的合理運用，及確實達到組織再造目的，國防部亟應戮力以赴，主動運作該等法案立法程序早日完成，以落實「軍備總局」的成立。

五、有關參與 TMD 的評估

美國國防部規劃的 TMD 系統 (Theater Missile Defense System 的簡稱，中文通譯為「戰區飛彈防禦系統」)，包括了早期預警系統及結合高、中、低三層的飛彈防禦網。其中早期預警系統包含設在外太空的監視衛星、美國本土與盟國的多處地面或海面的 X 頻率 (X-BAND) 雷達站、巡弋於空中的預警機等多項，所有這些監視系統都以電腦網路相連，當發現同樣的飛彈目標時，將可立刻計算出敵方飛彈的各項向量 (vector) 數據，並在同時間指揮發射各層防禦網的攔截飛彈。而高、中、低三層的飛彈防禦網，在設計上有屬於氣層外的上層防禦，也就是所謂的 THAAD (Theater High Attitude Area Defense)、屬於高、中層防禦的機載反飛彈系統 (ABL, Air Borne Laser)、屬於中層的神盾級飛彈巡防艦攔截系統 (所使用的是美國現役的標準型三式防空飛彈)，以及地面攔截網所使用的愛國者三型防空飛彈。就最理想的狀況而言，美國研究單位希望能在高層防禦時就擊落

敵方飛彈，如果未能成功，敵方飛彈在重返氣層後，則交由空中、海面與地面反飛彈系統負責攔截。依據我國國防部的決策構想，經考量國家安全、中共威脅、國防預算、科技能力、國防自主等因素後，國軍參與 F-22 有其必要。事實上，基於以下理由，國防部的決策構想應予支持：

- (一) 近十餘年來，我國在「戰略守勢」政策下，為確保空優與制海所需的各項兵器，雖已陸續落實完成，但八十五年飛彈危機後，已曝露出我國在飛彈防衛上的盲點。依據美國國防部「兩岸軍事評估報告」，及我國參謀本部的評估，反制中共飛彈為台灣方面防衛作戰的弱點，已是不可諱言的事實。我國如加入 F-22，將使我國在防制中共飛彈攻擊上，有了多一層的保障。
- (二) 中共一直想以「一國兩制」模式，企圖矮化我為地方政府，且從未放棄對台用武，又在國際上刻意孤立我國。如我國加入 F-22，將與美國及日本、南韓等亞洲國家連結成一道飛彈防禦網，對於我國家安全及國際地位的提昇，均深具意義。
- (三) 台灣如能加入 F-22，尚能有助於國人對國家安全的信心，降低對中共飛彈威脅產生的心理衝擊。且可緩合投資風險的外在不確定性，維持總體經濟環境的穩定，促進經濟成長。

如我國決定參與 F-22，預估在未來八至十年內完成佈署，預計總金額為〇〇億，亦

即年平均約為〇〇億。以國防部八十九年度約〇〇億「軍事投資」預算，在支應持續案及新增的二代武器整建案都已感捉襟見肘的情況下，欲參與「三〇」，其所需經費實宜考慮依「預算法」第八十三條規定，以特別預算方式支應，俾免造成排擠其他武器裝備的經費需求，影響二代兵力的換裝整建進度。