115 年度中央政府保衛國家安全及強化不對稱戰力計畫採購特別預算案評估報告

保衛國家安全及強化不對稱戰力計畫採購特別條例(以下簡稱本條例)前經本院於 115 年 5 月 8 日三讀通過，並經總統於同年 5 月 11 日公布施行，將於 115 至 122 年度間循軍購方式籌購相關武器裝備，並依發價書分批籌編特別預算案，第一批及第二批經費上限分別為新臺幣 3,000 億元及 4,800 億元，採 1 年 1 期方式編列。行政院依本條例第 6 條第 3 項[1]規定於 5 月 19 日向本院提出專案報告並備質詢後，本院同意該院籌編第一批發價書採購特別預算案。國防部依上述條例規定，提出「M109A7 自走砲計畫」等 6 項[2]第一批籌購項目(詳表 1)，案經行政院編列完成 115 年度中央政府保衛國家安全及強化不對稱戰力計畫採購特別預算案(以下簡稱本特別預算案)，提送該院 4003 次院會會議通過，總經費 2,949 億 9,097 萬 6 千元，115 年度預算案歲出編列 88 億 1,257 萬 1 千元，所需財源全數以舉借債務支應。茲就本特別預算案評估如次：

表 1 本特別預算案規劃籌購各項武器裝備計畫名稱、總經費、期程及 115 年度預算案數彙整表

單位：新臺幣千元

計畫名稱	需求軍種	經費性質	總經費	辦理期程(年)	115 年度預算案數
M109A7 自走砲計畫	陸軍	軍事投資	80,665,729	115-121	3,924,496
海馬士多管火箭飛彈系統計畫	陸軍	軍事投資	159,714,034	115-121	2,799,387
反甲型無人機飛彈系統計畫	陸軍	軍事投資	33,084,292	115-121	1,795,011

[1] 本條例第 6 第 3 項規定：「行政院應於本條例通過後 1 個月內，就第一批發價書預算案向立法院提出下列專案報告並備質詢，經立法院同意後始得籌編預算案；…。」

[2] 經洽詢國防部，「拖式 2B 反裝甲飛彈戰備存量補充採購計畫」需求軍種為陸軍司令部，總經費 55 億 7,421 萬 4 千元，「拖式 2B 反裝甲飛彈系統計畫」需求軍種為海軍司令部，總經費 60 億 2,636 萬 2 千元，合計總經費需求 116 億 57 萬 6 千元，與行政院 115 年 5 月 19 日向本院提出本特別預算案籌編相關事項專案報告書面資料指陳之「拖式 2B 反裝甲飛彈 116 億 58 萬元」金額相當。

計畫名稱	需求軍種	經費性質	總經費	辦理期程(年)	115年度預算案數
拖式2B反裝甲飛彈戰備存量補充採購計畫	陸軍	作業維持	5,574,214	115-118	62,661
拖式2B反裝甲飛彈系統計畫	海軍	軍事投資	6,026,362	115-120	68,029
標槍反裝甲飛彈系統計畫	海軍	軍事投資	6,950,380	115-121	114,370
	陸軍		2,975,965		48,617
	小計		9,926,345		162,987
合計			294,990,976	-	8,812,571

說　　明：1.據國防部說明，陸軍「拖式2B反裝甲飛彈戰備存量補充採購計畫」，係屬彈藥、精準導引飛彈後續需求及戰備存量之補充，爰屬作業維持性質。

2.「標槍反裝甲飛彈系統計畫」係由海軍司令部統籌建案。

資料來源：國防部主計局、本中心整理。

一、特別預算乃政府預算制度之彈性補救措施，不宜常態化作為國防預算擴增方式；國防部原規劃以特別預算辦理之委製及商購建案未來或需改列年度預算，高額公務預算需求允宜妥為規劃

面對中國迄今未放棄武力犯臺，政府不斷宣示將優先編列特別預算讓國防預算達到GDP 3%以上之目標。揆加計本特別預算案後，115年度攸關國防之特別預算將達4項，編列特別預算辦理武器採購或可於短期間內提高國防預算占比，惟特別預算乃政府預算制度之彈性補救措施，不宜常態化作為國防預算擴增方式。另本特別條例第5條所列採購項目均為循軍購方式籌購之相關武器裝備，國防部原規劃以委製及商購等方式籌購之建案，恐有相當數量或需改以年度預算辦理，行政院允宜就未來高額國防經費需求妥謀規劃。經查：

(一)依行政院主計總處最新公告115年度GDP預估值，我國按北約模式計算之預估國防經費9,495億元占GDP比率將降至2.92%

國防部於114年四年期國防總檢討第四章「推動國防改革優先要務」中表示，將遵總統宣示，優先編列特別預算，讓國防預算達GDP 3%以上目標。雖依前行政院主計總處就115年度

中央政府總預算案編列情形發布之新聞稿[3]說明略以，國防部主管115年度歲出編列5,614億元，較114年度增加938億元[4]，約增20.1%，參酌北大西洋公約組織標準，國防經費之組成包括國防部主管預算、海巡署預算及輔導會退除役官兵退休給付，115年度國防經費為9,495億元，占GDP[5]之3.32%。

然由於受惠於AI與高速運算需求持續暢旺帶動出口強勁，依中華民國統計資訊網最新公告115年度預測名目GDP新臺幣32兆4,959億元[6]換算，該年度國防部主管預算案總額8,060億元[7]占最新公告年度GDP之比率預計降為2.48%(詳表1)；而參酌北約模式納列輔導會退除役官兵退休給付及海巡署支出後，115年度我國按北約模式計算國防經費9,495億元，占最新公告GDP之比率亦降為2.92%。

表1　111至115年度我國國防預算總額及占國內生產毛額之比重表

單位：新臺幣億元；%

區分＼年度		111	112	113	114	115
國內生產毛額(GDP)		228,204	235,967	255,929	273,612	324,959
國防部主管單位預算		3,740	4,092	4,412	4,789	5,614
攸關國防特別預算		881	1,083	943	904	1,792[8]
國防部主管非營業基金預算		590	628	719	806	654
國防部主管預算案總額	數額	5,211	5,803	6,074	6,499	8,060
	占GDP比率	**2.28**	**2.46**	**2.38**	**2.38**	**2.48**
參採北約模式納列相關		－	－	－	－	1,435[9]

[3] 行政院主計總處網站，https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=3602&s=235226。

[4] 114年度國防部主管單位預算係以4,676億元計算，不包括追加預算62.67億元及因軍公教調薪而由行政院統籌編列之50.24億元。

[5] 依115年度中央政府總預算案-歷年各級政府淨支出對國內生產毛額之比率參考表，115年度預計國內生產額為28兆5,911億元換算。

[6] 中華民國統計資訊網，https://www.stat.gov.tw/Point.aspx?sid=t.1&n=3580&sms=11480。

[7] 參表1說明4。

[8] 攸關國防特別預算1,792億元，包括已編列新式戰機採購特別預算398億元、海空戰力採購特別預算293億元、國防部預計依「因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別條例」及「強化防衛韌性及不對稱戰力計畫採購特別條例草案」編列之特別預算1,101億元。

區分 \ 年度		111	112	113	114	115
國防預算						
按北約模式國	數額	-	-	-	-	**9,495**
防經費總額	占 GDP 比率	-	-	-	-	**2.92**

說　　明：1.115 年度國內生產毛額預測值為中華民國統計資訊網資料，查詢日期 115 年 5 月 18 日。

2.表內 111 至 114 年度為法定預算數(含 114 年度追加預算數)，115 年度均為預算案數。

3.111、113 及 114 年度國防部主管單位預算包括因軍公教調薪而由行政院統籌編列之 64.18 億元、67.03 億元及 50.24 億元。

4.基於本特別條例仍有可能編列第二批特別預算案，行政院亦要求國防部就未納特別預算之商購及委製案項，研議是否以「再提特別條例」、「追加預算」及「擴大年度預算規模」方式辦理，爰表內 115 年度預估特別預算總額及按北約模式國防經費內容，仍按行政院主計總處提報 114 年 8 月 21 日行政院第 3966 次院會會議簡報及新聞稿資料列示。

資料來源：國防部主計局、本中心整理。

(二)編列本特別預算案後，115 年度攸關國防經費需求之特別預算將達 4 項，恐有常態化以特別預算因應國防經費需求之疑慮

以特別預算辦理武器及軍事裝備採購或可於短期間內籌購所需武器裝備，並藉此提高國防預算占 GDP 比率，惟特別預算乃政府預算制度之彈性補救措施，主要係為因應政府施政中遇到臨時、緊急重大事故之預算需求；揆行政院前為因應兩岸急遽升溫之敵情威脅並強化我空防戰力而於 108 年度提出「中央政府新式戰機採購特別預算」(執行期程 109 至 115 年度)，110 年度又為快速提升國軍整體防衛能力而提出「中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算」(執行期程 111 至 115 年度)，114 年 8 月再為強化國土韌性而提出「因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算」，並由國防部負責執行「強化國土防衛能量」及「提升資通作業環境及設備」等 2 項目，若再加計本特別預算案後，115 年度攸關國防經費需求之特別預算將達 4

[9] 參採北約模式納列相關國防預算 1,435 億元，包括國軍退除役官兵輔導委員會 115 年度預算案於「退除役官兵退休給付」業務計畫編列 1,064 億元、海巡署及所屬 115 年度預算案 295 億元及海巡署於「因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算」編列之 76 億元。

項(詳表 2)，占該年度特別預算合計項數(6 項)[10]近七成。

表 2 攸關國防經費需求且 115 年度執行中之特別預算彙整表

單位：新臺幣千元

特別預算名稱	執行期程(年)	115 年度預算分配額
中央政府新式戰機採購特別預算	109-115	39,844,861
中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算	111-115	29,321,376
因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算	115-116	34,421,274
保衛國家安全及強化不對稱戰力計畫採購特別預算(第一批)	115-121	8,812,571

資料來源：國防部主計局、各特別預算書，本中心整理。

按預算法等相關規定，預算編列以每一會計年度辦理一次為原則，雖發生特殊緊急或重大事項等情事[11]，得於年度總預算外提出特別預算之彈性因應措施，惟特別預算案之提出有其特殊性與嚴謹性，理應務求審慎，俾國家財政運作具合理性、穩健性及可預測性，而近年行政院屢就國防政事提出特別預算，並排除年度債務流量管制，除致軍事採購特別預算有常態化辦理之疑慮外，亦恐有扭曲年度預算原貌，及不利國家財政紀律之維護。

(三)國防部原規劃以特別預算辦理之委製及商購建案未來或需改納列年度公務預算，高額國防公務預算需求允宜妥為規劃

行政院前於 114 年 11 月 27 日函送本院審議之「強化防衛韌性及不對稱戰力計畫採購特別條例草案」中，原規劃匡列經費上限新臺幣 1 兆 2,500 億元，並以軍購、委製及商購等方式籌獲精準火砲等 7 類武器裝備，案經本院審議並將採購範圍限縮以軍購項目為限，經費上限由 1.25 兆元修正為 7,800 億元，

[10] 除所揭 4 項國防特別預算外，115 年度尚有「中央政府花蓮馬太鞍溪堰塞湖災後重建特別預算」及「中央政府丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別預算」，合共 6 項特別預算執行中。

[11] 預算法第 83 條規定：「有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：一、國防緊急設施或戰爭。二、國家經濟重大變故。三、重大災變。四、不定期或數年一次之重大政事。」

爰國防部原規劃委製及商購建案[12]未來或需改納列年度公務預算辦理，容顯國防部主管公務預算需求規模不易縮減。然國家財政資源有限，政府政事多元且各類支出間彼此具有競爭關係，易使經費需求產生排擠效應，在未來公務預算之國防經費恐將大幅提高下，除將限縮中央政府總預算案籌編彈性外，亦對其他政事經費需求恐產生排擠，行政院宜儘早妥謀因應對策。

綜上，加計本特別預算案後 115 年度攸關國防經費需求之特別預算將達 4 項，恐有常態化以特別預算因應國防經費需求之疑慮；另國防部原規劃以特別預算辦理之委製及商購建案或需改納編年度公務預算辦理，未來數年國防部主管公務預算需求規模恐不易縮減，然國家資源有限，行政院允宜就未來高額國防經費需求妥為規劃，避免排擠其他政事支出。

[12] 依國防部 115 年 1 月 14 日新聞稿指陳略以，該部規劃以軍購、商購及國內產製等獲得管道，自 2026 至 2033 年間，編列最高上限 1 兆 2,500 億元經費，籌購精準火砲等七類裝備。其中國內產製部分約 3 千餘億元，其餘為對外採購。