

國軍老舊眷村改建業務財務問題之探討

國軍老舊眷村改建特別預算已於 94 年 6 月辦理決算，惟仍保留龐大預算未執行，又國軍老舊眷村改建基金累積短絀高達 435 億元，舉借債務達 637 億元，財務狀況不佳，本文係探討眷村改建執行落後問題，以供各界了解國軍老舊眷村改建計畫執行情形。

陳巧玲（行政院主計總處基金預算處專員）

壹、前言

政府為加速更新國軍老舊眷村，並藉以提高土地使用經濟效益，改善都市景觀，於 86 年度依國軍老舊眷村改建條例（以下簡稱眷改條例）及預算法規定，編列國軍老舊眷村改建特別預算（以下簡稱眷改特別預算），並設置國軍老舊眷村改建基金（以下簡稱眷改基金），辦理國軍老舊眷村改建相關業務。

眷村改建業務執行迄今已

逾 15 年，雖眷改特別預算（自 86 至 94 年度）已於 94 年 6 月辦理決算，惟仍保留龐大預算未執行，又眷改基金累積短絀至 100 年 12 月底高達 435 億元，舉借債務達 637 億元，財務狀況不佳。本文係就眷村改建業務、特別預算及眷改基金之執行與財務狀況予以說明，並探討眷村改建執行落後問題，以供各界了解國軍老舊眷村改建計畫（以下簡稱眷改計畫）執行情形。

貳、眷改計畫執行情形

一、眷改計畫之沿革

行政院於 85 年核定眷改計畫，辦理期程自 86 至 94 年度，採興建住宅社區方式安置眷戶。嗣為及早妥適安置眷戶，並考量國內房屋供給量及國家整體資源運用情況，自 91 年度起調整改建政策，除繼續辦理以前年度已規劃及開工之眷村改建外，減少興建住宅社區，

改以輔導眷戶選購國（眷）宅及市場成屋。因眷村改建工作執行方式、期程及財務規劃等，與原計畫有極大差異，爰於 93 及 98 年辦理整體計畫修正（表 1），經行政院核定將改建業務

部分展延至 102 年度，至土地處分時程則需另提土地處分及償債計畫陳報行政院。

99 年度起，行政院暫緩大面積國有土地標售，衝擊眷村土地處分作業，又配合 100 年

12 月 30 日眷改條例修正，興建住宅工程之物價調整款全數改由眷改基金負擔，衍生改建資金缺口擴大問題，因此，國防部刻正檢討再次修正眷改計畫。

二、業務執行情形

（一）改建業務部分：眷改計畫規劃 88 處改建基地（其中興建住宅基地 54 處、遷購國（眷）宅基地 34 處），須安置眷戶 69,517 戶，截至 100 年 12 月底止，已完成安置基地 70 處，安置眷戶 53,528 戶。

（二）土地處分部分：

1. 老舊眷村土地之處分：眷改計畫所列老舊眷村面積 953 公頃，原作價眷改特別預算歲入 4,224 億元，經行政院核減特別預算保留數後，處分收入調減為 2,879 億元。截至 100 年 12 月底止，完成處分 199.65 公頃，得款 1,016.08

表 1 國軍老舊眷村改建計畫修正情形對照

	85 年核定計畫	93 年修正計畫	98 年修正計畫
計畫期程	86-94 年度 1. 眷村改建業務期程 86-94 年度： 86-91 年度以推動老舊眷村改建工作為主。 91-94 年度以興建中低收入戶住宅為主。 2. 土地處分作業期程 86-94 年度。	86-102 年度 1. 眷村改建業務期程 86-98 年度： 以推動老舊眷村改建工作為主，91 年度下半年起同時辦理輔導眷戶選購國（眷）宅餘屋。 2. 土地處分作業期程 86-102 年度。	86-102 年度 1. 眷村改建業務期程 86-102 年度： 以推動老舊眷村改建工作為主，91 年度下半年起同時辦理輔導眷戶選購國（眷）宅餘屋。 2. 土地處分作業期程是否展延，另提土地處分及償債計畫報院。
計畫目標	1. 興建住宅社區 161 處。 2. 興建住宅 93,225 戶（含原眷戶 64,476 戶、違占建戶 6,591 戶、中低收入戶 22,158 戶）。	1. 興建住宅社區 53 處。 2. 興建住宅 31,661 戶，不足安置 39,154 戶改採輔導眷戶選購各縣市 35 處國（眷）宅基地安置。原眷戶如無意願採上開方式安置，採選購民間市場成屋及領款自行安置。	1. 興建住宅社區 54 處。 2. 興建住宅 31,019 戶，不足安置 38,498 戶改採輔導眷戶選購各縣市 34 處國（眷）宅基地安置。原眷戶如無意願採上開方式安置，採選購民間市場成屋及領款自行安置。
財務規劃	1. 處分土地收入總額 5,167 億元。 2. 眷村土地處分收入撥充眷改基金 2,306 億元。 3. 不適用營地週轉金 938 億元。 4. 預計基金可餘資金 1,583 億元。	1. 處分土地收入總額 3,620 億元。 2. 眷村土地處分收入撥充眷改基金 1,088 億元。 3. 不適用營地週轉金 733 億元。 4. 預計基金可餘資金 742 億元。	1. 處分土地收入總額 3,620 億元。 2. 眷村土地處分收入撥充眷改基金 606 億元。 3. 不適用營地週轉金 733 億元。 4. 預計基金資金短絀 82 億元。



● 彰化縣太極新村改建基地，安置太極、中興、民族、民生等 4 村眷戶

億元。

2. 不適用營地之處分：眷改計畫所列不適用營地面積 103 公頃，原作價眷改特別預算歲入 943 億元，經行政院核減特別預算保留數後，處分收入調減為 741 億元。截至 100 年 12 月底止，完成處分 46.23 公頃，得款 627.06 億元。

三、特別預算執行情形

行政院於 86 年 3 月提出 86 至 94 年度之眷改特別預算案，經立法院於同年 5 月審議

通過，總統於同年 6 月公布，其編列及執行情形如下：

- (一) 依眷改條例第 9 條及第 10 條規定，按該條例辦理改建之眷村土地及不適用營地處分收支，循特別預算程序辦理，故歲入按眷村土地及不適用營地作價收入編列，歲出之編列包括土地處理作業費、原眷戶之輔助購宅款（按眷村土地公告現值之 69.3% 計算）、撥充眷改基金及不適用營地週轉金。

- (二) 眷改特別預算歲入、歲出預算數分別為 5,167 億元及 5,166 億元，執行期間自 86 年 6 月 18 日至 94 年 6 月 30 日止，已辦理決算，審定實收數 902 億元，歲入應收保留數 4,265 億元，審定實支數 776 億元，歲出應付保留數 4,390 億元。前開保留數配合 93 年眷改修正計畫檢討註銷後，歲入及歲出（含實際數及保留數）分別調整為 3,138 億元及 2,994 億元。
- (三) 截至 100 年 12 月底止之歲入、歲出預算實際執行結果，分別為 1,643 億元及 1,248 億元，分別占調整後之歲入及歲出預算 52.36% 及 41.68%。歲入執行落後，主要係眷改初期土地未能如期騰空，99 年度起配合行政院土地限售政策，及部分土地標售不易等因

素所致；另歲出則因興建住宅進度遲延，未能完成眷戶安置，且同期

規劃圈土地尚未處分完畢，致未能辦理原眷戶購宅款分配作業。

四、眷改基金營運情形及財務狀況

該基金辦理興建住宅、輔助原眷戶貸款、原眷戶搬遷費、房租補助費與輔助購宅款補助等經費，主要係以老舊眷村土地處分收入支應，另得運用不適用營地處理得款週轉，及融資籌措資金。該基金營運情形及財務狀況分述如下：

(一) 營運情形：該基金近 5 年業務收支營運結果（表 2），均產生鉅額短絀（圖 1），主要原因如下：

1. 眷改特別預算撥充眷改基金之數，係列於該基金淨值項下之基金科目，未列入該基金年度收入，無法沖抵支出，故產生短絀，未來累積短絀將以折減基金方式填補。
2. 依眷改條例規定，該基金興建住宅之銷售，須按成本價格配售原眷戶及價售違占建戶，剩餘房屋始得辦理標

表 2 近 5 年業務收支簡表

單位：億元

科 目	96 年度	97 年度	98 年度	99 年度	100 年度
業務收入	120.93	89.79	73.86	76.81	91.41
銷貨收入	120.27	89.01	73.40	76.26	90.69
業務成本及費用	132.57	120.33	97.50	84.42	147.23
銷貨成本	113.13	84.39	67.48	74.95	88.92
業務外收入	0.67	0.15	1.47	0.58	0.38
業務外費用	32.77	31.16	21.11	13.99	19.01
本期短絀	-43.74	-61.55	-43.28	-21.02	-74.45

註：1. 業務成本及費用包括輔助原眷戶購宅款（房地總價 80% 超出特別預算支應公告土地現值 69.3% 部分）。
2. 業務外費用包括原眷戶搬遷費、房租補助費、自行增建超坪補償費，及違占建戶拆遷補償費。

圖 1 近 5 年短絀情形



專題

售，故銷貨毛利極微。

3. 另該基金其他收入包括貸放眷戶之利息收入，及眷村土地配合公共工程拆遷之有償撥用價款與地上物補償收入，惟收入有限，尚不足支應該基金法定支出。

(二) 財務狀況：眷村改建所需資金龐大，主要財源為土地處分收入，惟配合現行土地限售政策，其處分進度落後，須由眷改基金先行墊支眷改特別預算應負擔之原眷戶輔助購宅款，囿於資

金不足，須由該基金舉債彌補資金缺口。行政院前於 93 年核定眷改計畫整體計息債務額度為 227 億元，嗣因眷改土地處分進度落後及興建成本增加等因素，98 年度修正為 547 億元，復因資金缺口持續擴大，國防部於 99 及 100 年度請准增加舉債額度，獲行政院 100 年 10 月 28 日同意就需緊急於 100 年底前支付經費部分，覈實辦理融資，並應儘速完成修正計畫。該基金截至 100 年底止舉債達 637 億元，其近 5 年之負債比率均達 85% 以上（表 3）。

表 3 近 5 年資產負債簡表

單位：億元

項目	96 年度	97 年度	98 年度	99 年度	100 年度
資產總額	1,533.31	1,599.89	1,768.60	1,831.98	1,857.57
現金	2.99	11.07	40.46	7.88	5.39
存貨	224.77	238.87	327.00	349.76	322.65
長期墊款	1,231.58	1,266.16	1,328.55	1,404.83	1,456.82
負債總額	1,314.44	1,390.84	1,512.73	1,588.35	1,686.83
短期借款	309.67	440.85	530.64	551.23	644.63
長期借款	325.00	327.00	322.00	357.00	357.00
其他什項負債	610.64	610.64	621.63	621.64	622.96
淨值	218.87	209.05	255.87	243.63	170.74
基金	453.87	505.59	595.69	604.47	606.03
累積短絀 (-)	-235.00	-296.54	-339.82	-360.84	-435.29
負債／資產比率	85.73%	86.93%	85.53%	86.70%	90.81%

註：1. 長期墊款：土地尚未處分（及規劃圈內土地未全部處分完畢）前，先行墊支之原眷戶輔助購宅款。
 2. 短期借款：向金融機構短期融資，及依眷改條例第 9 條規定，歲出所列原眷戶輔助購宅款未支付前，暫借眷改基金週轉之款項。
 3. 長期借款：向金融機構及國防部所屬其他基金融資。
 4. 其他什項負債：依眷改條例第 10 條規定，不適用營地處分得款週轉金。

參、問題分析及建議

一、土地處分進度落後，亟須研擬其他財源並積極辦理

辦理眷村改建所需經費，係運用眷村土地處分得款支應，但因眷改初期，眷村原眷戶及違占建戶未順利搬遷，致土地未能如期騰空；嗣受國內景氣影響，民間投資意願低落，土地無法如期標脫；復因配合行政院大面積國有土地限售政策，致處分進度落後，形成眷改資金缺口。

為正常推動眷村改建業務，國防部已多次提報行政院國有土地清理活化督導小組，爭取同意辦理大面積土地標售事宜，並研擬還款財源多元化，包括配合社會住宅及合宜住宅政策釋出土地、配合都市更新加速處分、與地方政府合作開發及招標設定地上權等。為確保債務如期清償，國防部宜於符合相關法令規定之前提下，積極辦理前開多元化土地處分及活化事宜。

二、宜覈實估計收支，妥慎辦理財務規劃

依 93 年眷改計畫推估，

計畫結束時可餘資金 742 億元；98 年受國際原物料及國內營建物價上漲影響，興建工程費用增加，爰修正為短絀 83 億元；目前國防部擬將前開多元化還款財源納入修正計畫，並重新檢討各項收支。

依國防部所提修正草案，多項支出差異頗鉅，為使財務規劃具合理性，避免過度樂觀，建議國防部宜確實檢討各項收支，且充分了解修正計畫前後各差異項目之原因，審慎評估財源之可實現性，以確保所獲資金足以償還融資本息，並作為未來財務控管及執行管考之參據。

三、宜加速改建進度及配（標）售作業，減輕資金壓力

截至 100 年底止，眷村改建待售及施工中房屋成本高達 323 億元，其中部分施工基地興建期過長，部分完工基地因配（標）售作業控管欠佳，致餘屋尚未標脫，均造成積壓興

建成本。又上開施工中房屋之已搬遷眷戶房租補助費，及已完工餘屋之維護管理等支出，依眷改條例規定均須由眷改基金支應，倘未儘速完成配（標）售作業，將致該基金財務狀況惡化。由於眷村改建業務期程將屆，國防部宜設法加速改建工程進度，有效管理存貨，避免積壓資金及增加該基金負擔。

肆、結語

眷村改建業務因土地處分進度嚴重落後，致須舉債支應，國防部雖已研擬多元化還款財源，惟是否確可實現，將影響未來債務之清償。為有效控管財務狀況，國防部宜覈實辦理相關財務規劃及修正眷改計畫，並全力加速辦理改建工程及房屋配（標）售作業，同時設法處分及活化老舊眷村土地，儘速取得財源，以免短絀持續擴大，造成政府財政負擔。❖