



中華民國 114 年 11 月 25 日

國防情勢特刊

國防支出最適化

共軍武力犯台威脅分析	亓樂義	1
國際比較視角下我國合理國防預算占比之研究	紀東昀	7
從預算敏捷性角度檢視我國國防預算配置情形	劉委宗	9
從軍備武獲策略暨全壽期支援規劃檢視臺灣國防 預算編列適切性	黃希儒	17
我國國防支出概況與未來可能面臨的挑戰	揭仲	19

(本期內容限閱)

The Appropriateness of Defense Expenditure

Analysis of the threat of the PLA's armed against Taiwan	<i>Le-Yi Chi</i>	1
Assessing Taiwan's Appropriate Defense Budget Ratio from an International Comparative Perspective	<i>Tung-Yun Chi</i>	7
Examining Taiwan's Defense Budget Allocation through the Lens of Budgetary Agility	<i>Wei-Tsung Liu</i>	9
Strategic Review of Taiwan's Defense Budget Allocation with Focus on Acquisition Strategy and Life Cycle Sustainment	<i>Raymond H.J. Huang</i>	17
Defense Expenditures and Potential Challenges Ahead	<i>Chung Chieh</i>	19

編輯報告

陳嘉生

作為本期《國防支出最適化》特刊主編，先就整體脈絡提出導讀。2026年我國「總體國防支出」約新臺幣9,495億元，占預估GDP的3.32%，為2008年金融海嘯後首次重回3%之上，顯示政府面對區域安全情勢的積極調整。同時，政府並已宣示力求在2030年前讓國防支出占比邁向5%，以對接北約新標準與印太盟邦的期待。當前國際環境中，美方多次強調盟友應加大防務投入以嚇阻侵略；隨中共軍事壓力升高，區內多國亦相繼提高軍費。在此背景下，更需要以宏觀視角檢視我國國防資源配置的現況與未來方向。

共軍對台軍事威脅升高與預演常態化

第一篇〈共軍武力犯台威脅分析〉指出，中共對台威脅在質與量上均明顯升級。美國印太司令部評估，2024年對台軍事施壓規模出現高幅度成長，演訓型態已由示威轉向「預演」，涵蓋奪取外島、海空封鎖與大規模登島等全頻譜科目。加以「2027年前具備犯台能力」的時程要求，使台海處於「快速沸騰」的高風險區間。文章主張必須以更高層級的資源投入，落實「重層嚇阻、多域拒止、韌性防衛」三個面向；同時在傳統軍力之外，加速布建無人化、分散化、低可偵性等新質戰力，將有限資源轉化為可即刻運用的拒止能力，使對手「不敢、不能、不易」動武。

國際比較下我國國防預算占GDP之合理性與提升空間

第二篇〈國際比較視角下我國合理國防預算占比之研究〉以國際比較釐清我國支出占比的合理區間與提升空間。過去多年，我國國防支出占比大致徘徊在2%左右，直至2023年升至2.2%，2024年

略回落至 2.1%。此一標準顯著低於美方多數專家認為的「至少 3%」門檻，距前美國國安高層倡議的 5%目標亦有較大差距。近年在美中對抗加劇、北約提出更高基準的趨勢下，主要民主國家普遍調升國防比重：日本逐步走向 2%，波蘭規劃衝刺至 5%，法國則朝 3%至 3.5%邁進。文章因而指出，我國 2026 年在新定義下達成 3.32% 雖具里程碑意義，但相較前線國家仍偏低，且我國並無集體防衛條約可資倚賴。基於威脅強度與國際訊號，我國將比率逐步推進至 5%，更能匹配戰略需求並鞏固外部信心。

預算敏捷性的必要性與制度挑戰

第三篇〈從預算敏捷性角度檢視我國國防預算配置情形〉聚焦「如何把錢在對的時間用在對的地方」。我國採行年度科目化預算，雖能確保財務紀律與透明，但在跨單位調整與期中重配上受限。一旦出現多軸多波段的灰色地帶壓力或突發任務，常發生「需求先於資源到位」的落差。近年政府以特別預算與第一預備金增加彈性：特別預算自 2020 年的 50 億躍升至 2023 年高峰 1,083 億，2024 年起仍維持 900 億元以上；第一預備金亦自長期 8 億提高至 28 億。文章肯定此舉屬「穩定中求靈活」，但指出上述仍多為「吸附性寬裕資源」，受授權與程序限制，距離真正即時可動用的彈性仍有差距。建議包括設置「戰略應變預算」與快審機制、簡化預備金動支並預置優先清單、建立跨部會預算應變小組與資料決策平臺，以在不犧牲財政紀律下，強化即時支援與戰略韌性。

軍備獲得策略與全壽期支援規劃的制度弱點與建議

第四篇〈從軍備武獲策略暨全壽期支援規劃檢視臺灣國防預算編列適切性〉強調「買得到、更要用得好、撐得久」。文章點出我國長期存在的結構性張力：在有限資源與急迫需求下，易傾向對外

快速採購以填補短缺，而忽視「基本戰力基礎建設」與「自主研發」的長程投資；年度預算在人員維持、軍事投資與作業維持間亦常失衡，導致「重購置、輕維保」。為矯正此一偏差，作者主張將「全壽期成本」納入前期規劃與預算編列，仿效美軍對外軍售的「系統成套售予」模式，於建案之初同步提出後勤、訓練、料件與維修的完整需求；並就國產裝備，以長期開放式後勤支援協議明訂妥善率與可靠度目標，保障維持經費與績效評估。更進一步，應整合國防與產業政策，擴大軍民研發合作與關鍵零組件國產化，授權民間承攬維修，培育國防產業群聚，形塑堅實供應鏈與後勤生態，讓自主能量與經濟動能互相增幅。

國防支出概況與未來面臨的財政挑戰

第五篇〈我國國防支出概況與未來可能面臨的挑戰〉回到財政結構與永續課題。文章指出，2009–2025 年間我國難以跨越 3% 的主因在於 GDP 成長速度快於政府總預算的擴張；直到 2025 年採納「核心國防支出加國防相關支出」的新統計口徑，2026 年才突破 3%。但朝 2030 年 5% 目標推進，代表未來若干年內需面對軍費規模近倍增的壓力。當前警訊包括：軍事投資飆升而作業維持未能同步，2026 年兩者比已高於理想值；擴充多仰賴舉債性特別預算，對預算穩定與財政健全形成風險；義務役期延長與志願役加給帶來的人員維持費用中長期上升，恐擠壓裝備採購與訓練維持。文章據此強調除統計口徑與透明度提升外，更需制度面強化：推進多年度財務規劃、建立更具彈性的預算工具、完善相關法制，以確保在提升國防占比的同時，維持整體公共財政之永續。

綜合以上五篇研究結論，我國面臨的挑戰不僅是「要不要加大投入」，更是「如何以最適化方式把有限資源轉化為最大嚇阻」。

在戰略上，必須以不對稱與多域拒止為主軸，建構重層防衛；在財務上，需同時追求規模與敏捷，透過戰略應變預算與程序優化，縮短資源到位時程；在結構上，必須矯正重購置輕維保的慣性，將全壽期支援制度化並納入政策執行體系；在產業上，要以軍民融合與國產化為支點，厚植自主能量與供應鏈韌性。

因此，朝野與社會必須形成務實共識：把 3% 視為底線，把 5% 作為中期目標，並以制度改革確保每一分軍費真正落在「刀口」。唯有如此，我國方能在動盪的印太安全環境中，以堅實且永續的國防力量維護國家安全與民主自由。國防預算並非冰冷數字，而是國家意志的具體展現。透過系統性的預算優化改革，在有限資源下發揮最大防衛效益，並向國際清楚傳達：我國有決心，也有能力守護家園。

陳嘉生為紐約州立大學水牛城分校國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所委任副研究員。主要研究領域為國際關係、國際安全、軍文關係、全球治理。

共軍武力犯台威脅分析

亓樂義

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言——美國面臨中共步步進逼挑戰

一、美國要求盟友擴增國防支出

美國國防部長赫格塞斯（Pete Hegseth）今年 5 月在新加坡舉行香格里拉對話防務論壇上指出，中國對臺灣的軍事威脅「真實存在」、「或許很迫近」（could be imminent）；他呼籲美國在印太地區的盟友增加國防支出，作為對北京的進一步威懾，共產中國征服臺灣的任何企圖都會對印太地區和全世界造成「毀滅性的後果」。¹赫格塞斯敦促亞太盟友效仿歐洲承諾增加國防支出的「新榜樣」（newfound example），並要求日本提高國防支出達國內生產總值（GDP）3.5%，高於先前提出的 3%²；早前，美國國防部政策次長提名人柯伯吉（Elbridge Colby）一度提出，臺灣國防支出應提高至 GDP 10% 左右，才能嚇阻與中國的戰爭。³今年 2 月，總統賴清德在記者會上宣布，新的一年政府將優先編列特別預算，「讓國防預算達到 GDP 3% 以上的目標」。⁴今年 8 月，賴清德總統再次宣布，「明年的國防預算將達到 GDP 3% 以上的目標」⁵，以此提升臺灣自我防衛能力。

¹ Demetri Sevastopulo, Kathrin Hille and Owen Walker, “Pete Hegseth Warns Chinese Military Action Against Taiwan ‘Could be Imminent,’” *The Financial Times*, May 31, 2025, <https://www.ft.com/content/bee0bee2-fbeb-41a7-b06a-32049691e48d>.

² Demetri Sevastopulo, Leo Lewis and Henry Foy, “Japan Scraps US Meeting after Washington Demands More Defence Spending,” *The Financial Times*, June 21, 2025, <https://www.ft.com/content/53f646e7-b4e7-4bf4-8d5d-7142b4460080>.

³ “DEFENSE/Taiwan Should Raise Defense Spending to 10% of GDP: Top Pentagon Pick,” *Focus Taiwan (CNA)*, March 5, 2025, <https://focustaiwan.tw/politics/202503050008>.

⁴ 〈總統主持國安高層會議會後記者會 宣布臺美關係、半導體產業發展及兩岸關係三大面向國家策略方案〉，《中華民國總統府網》，2025 年 2 月 14 日，<https://www.president.gov.tw/News/39056>。

⁵ 〈總統出席凱達格蘭論壇開幕 盼與民主國家攜手打造強韌的民主供應鏈 共同守護民主自由〉，《中華民國總統府網》，2025 年 8 月 5 日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/39374>。

今年6月，美國總統川普（Donald Trump）於荷蘭海牙舉行北約峰會最後一天新聞簡報會上宣布，北約所有成員國同意增加年度國防支出，在2035年之前達到GDP 5%。⁶在川普政府強勢主導下，美國盟友及其夥伴擴增國防支出已成必然之勢。

習近平要求軍隊做好在2027年之前入侵臺灣的準備，赫格塞斯表示，解放軍每天都在為此訓練，並為真正的行動進行「預演」（rehearsing）；任何人都不應懷疑美國對其在該地區盟友的承諾，印太地區仍然是美國的「優先戰區」（priority theatre）。⁷此前，美國印太司令部司令帕帕羅（Samuel Paparo）指出，解放軍在臺灣週邊活動顯著增加，區分大規模演習和實際的攻擊準備變得更加困難，軍事演習可能被用來掩蓋攻擊。目前解放軍在臺灣週邊的侵略性行動並非他們所稱之演習，而是「預演」（rehearsals），是為強制統一臺灣而進行的預演。⁸帕帕羅今年4月在眾議院軍事委員會聽證會上表示，2024年解放軍對臺灣的持續軍事施壓規模上升300%。除此，中國的空中、海上和飛彈能力在生產上超越美國，同時還在加速發展其太空和反太空能力，這對美國的軍事優勢構成真正嚴峻挑戰，但也為美國改革和建立持久優勢提供機會。⁹

二、共軍對台預演「全範圍軍事行動」

⁶ David Vergun, "NATO Leaders Pledge to Increase Defense Spending," *U.S. DOD News*, June 25, 2025, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/4226009/nato-leaders-pledge-to-increase-defense-spending/>; Dan Sabbagh, "Trump Hails 'Big Win' as Nato States Agree to Raise Defence Spending to 5% of GDP," *The Guardian*, June 25, 2025, <https://www.theguardian.com/world/2025/jun/25/trump-praises-nato-states-as-summit-prepares-to-lift-defence-spending-target>.

⁷ Demetri Sevastopulo, Kathrin Hille and Owen Walker, "Pete Hegseth Warns Chinese Military Action Against Taiwan 'Could be Imminent'".

⁸ Demetri Sevastopulo, "China Military Exercises Near Taiwan Could be Used to Conceal Attack, US Says," *The Financial Times*, February 14, 2025, <https://www.ft.com/content/3a31c037-f74c-4e33-9720-0fdc32f5133b>.

⁹ David Vergun, "China's Military Buildup Threatens Indo-Pacific Region Security," *U.S. DOD News*, April 9, 2025, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/4150802/chinas-military-buildup-threatens-indo-pacific-region-security/>.

帕帕羅認為，習近平要求解放軍在 2027 年之前發展具備攻台能力，「這不是一個行動期限 (go-by date)，而是一個準備就緒的期限 (be-ready-by date)」。

解放軍已經實現部分 2027 年目標，包括火箭軍以及操作情報、監視和偵察資產所需的衛星群。他說自上任以來 (2024 年 5 月)，解放軍的活動顯著升級，並正在對台預演「全範圍軍事行動」(entire range of military operations)¹⁰；中國對臺灣的軍事威脅已非「溫水煮青蛙」(boiling the frog)，而是「快速沸騰」(rapid boil)。

帕帕羅表示，預演範圍從準備奪取臺灣一個小島，到海上封鎖或攻擊臺灣。「他們演習深度和廣度的變化程度，是我在去年看到的一個非線性效應，讓我夜不能寐」。他認為，美國現在能在台海衝突中「獲勝」(prevail)，但隨著中國快速擴張軍事力量，美國面臨正在增加的挑戰。¹¹

三、美國強化聯演抗中

去年 11 月美國新任太平洋陸軍司令克拉克 (Ronald Clark) 受訪時指出，中國的侵略行為使環境更加危險。現在是非常時期，中國正在預演對臺灣的潛在封鎖，5 年前他從未想過北京會考慮這種舉動，如今解放軍採取此類舉動已是「司空見慣」。¹²

為對抗中國，帕帕羅呼籲美國主要亞太盟友能做得更多。最近在夏威夷舉行的一次活動中，美國和 20 多個盟友闡述未來的合作路徑，包括通過分享情報、舉行軍事演習和確保彼此的指揮系統能夠

¹⁰ 「Range of Military Operations」：軍事行動的範圍是一個基本概念，有助於從規模和目的把軍事活動與行動聯繫起來。軍事活動與行動的潛在範圍，涵蓋從相對和平時期下的軍事對抗、安全合作與威懾，直至大規模作戰行動的整個過程。取自“Range of Military Operations,” *The Lightning Press SMARTbooks*, https://www.thelightningpress.com/range-military-operations/?srsltid=AfmBOoock-Xyrfo_mpC3txDH9MjBUf7pGzHZaE-drgxtxR2SjavnogHq.

¹¹ Demetri Sevastopulo, “US Ability to Defeat China in Taiwan Threatened, Top Indo-Pacific Commander Warns,” *The Financial Times*, May 3, 2025, <https://www.ft.com/content/a78d7737-874f-47f9-9c50-9c6dd6c2bd44>.

¹² Niharika Mandhana and Timothy W. Martin, “America’s New Pacific Army Commander Lays Out His China Strategy,” *The Wall Street Journal*, May 4, 2025, <https://www.wsj.com/world/asia/americas-new-pacific-army-commander-lays-out-his-china-strategy-87f2f5b7>.

共同工作（某些領域是第一次），增強共同對抗北京的能力。為說明北京的野心和能力及規模，帕帕羅回憶 2024 年中國如何在 1 天之內部署 152 艘戰艦、四分之三的兩棲部隊和數十個旅在臺灣周圍進行侵略性演習。上個月（指 4 月初東部戰區實施對台聯合演訓與「海峽雷霆-2025A」演練），中國又進行大規模對台演練，這是「預演，不是演習」，中國正走在危險的道路上。在印太地區，美國擴大雙邊軍事演習，越來越多的是多邊演練。目前美國每年進行約 120 次具名演習，涉及 20 多個盟友。¹³美國面臨中國嚴峻挑戰，臺灣首當其衝。

本文作者亓樂義為北德州大學國際關係碩士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所委任助理研究員。主要研究領域為中共軍事、中共黨政發展。

¹³ Timothy W. Martin, “To Combat China, U.S. Wants Its Friends to Do More,” *The Wall Street Journal*, May 20, 2025, <https://www.wsj.com/world/asia/us-china-aggression-allies-6eb726a5>.

Analysis of the threat of the PLA's armed against Taiwan

Le-Yi Chi

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concept

Abstract

The threat of the PLA using force against Taiwan has changed significantly in both quality and quantity. This study analyses the major challenges facing the United States, the characteristics of the PLA's military preparations for a conflict with Taiwan, the actual combat experience of the Chinese Communist Party has drawn from the Russia-Ukraine war and the India-Pakistan air war, and the six threat models of the PLA's armed against Taiwan.

The preliminary observations are as follows: The United States claims to be facing a Pacing Challenge from the CCP and is actively building a deterrence alliance in the Indo-Pacific region. The PLA's military preparations for a conflict with Taiwan have formed a pattern of breaking through limits and encircling Taiwan, gradually accumulating the energy of "transitioning from training to combat" with quick strikes and quick retreats. Simultaneously, the PLA has drawn lessons from the Russia-Ukraine war and the India-Pakistan air war, deeply understanding the winning mechanisms of "hybrid warfare" and indirectly verifying the synergistic effects of "systems-based operations", all of which bring new momentum and characteristics to future operations against Taiwan.

Taiwan's expansion of defence spending is urgent, as it concerns the survival and development of democratic Taiwan, impacts the success or failure of the United States in establishing an island chain deterrence alliance and regional order, and ultimately affects the stability and

prosperity of the Indo-Pacific region. Taiwan's expanded defence spending should be reasonably allocated across three key areas-"layered deterrence", "multi-domain denial", and "resilient defence"-to form a balanced capability. It should also strike a balance between traditional military forces and new unmanned combat systems. With the resilient power of "being able to fight" and "being prepared to fight", making the CCP will not dare and cannot use force against Taiwan.

Keywords : Entire Range of Military Operations, "2027 Goal", From Training to Combat, Lessons from Russia-Ukraine War and India-Pakistan Air War, "Systems Destruction Warfare"

國際比較視角下 我國合理國防預算占比之研究

紀東昀

逢甲大學通識教育中心

壹、前言

我國賴清德總統於民國 114 年（2025 年）2 月 14 日主持國安高層會議時表示：為展現保護國家決心，會優先編列特別預算，讓 2026 年國防預算達到 GDP 佔比 3% 以上；以呼應盟國尤其美國對於我國應展現防衛決心的提醒。¹進一步在 8 月 22 日視導海軍 168 艦隊戰情操演時表示：115 年度（2026 年）國防預算將占 GDP 3.32%，也可望在 2030 年前比照北約的標準，達到 GDP 5%。²但各國的計算方式不盡相同，所以本研究採用瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）的「軍事開支資料庫」（SIPRI Military Expenditure Database）作為比較基礎。

本文作者紀東昀為國立臺北大學企業管理學系博士，現為逢甲大學通識教育中心兼任助理教授、軍事專家。主要研究領域為企業管理、軍事管理、財務管理、資訊管理及醫療管理。

¹ 〈總統主持國安高層會議會後記者會 宣布臺美關係、半導體產業發展及兩岸關係三大面向國家策略方案〉，《中華民國總統府網站》，2025 年 2 月 14 日，<https://www.president.gov.tw/News/39056>。

² 〈總統出席凱達格蘭論壇開幕 盼與民主國家攜手打造強韌的民主供應鏈 共同守護民主自由〉，《中華民國總統府網站》，2025 年 8 月 5 日，<https://www.president.gov.tw/News/39374>。

Assessing Taiwan's Appropriate Defense Budget Ratio from an International Comparative Perspective

Tung-Yun Chi

Center for General Education, Feng Chia University

Abstract

As China's cognitive warfare and military intimidation against Taiwan intensify, the share of Taiwan's defense budget relative to GDP has become a key indicator for other countries to gauge its determination to defend itself. Based on data from the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), this study compares the ratio of defense expenditure to GDP among major countries—including the United States, NATO member states, East Asian nations, as well as high-risk countries such as Israel and Ukraine. The analysis shows a direct correlation between perceived threat levels and the share of defense spending in GDP.

Although Taiwan is located at the frontline of the Indo-Pacific, over the past five years its defense expenditure has averaged only about 1.99% of GDP, a relatively low level. Therefore, we recommend first aligning with the United States at 3.4% of GDP; setting a medium-term target of 4.2%, which corresponds to the current defense spending level of Poland, another potential frontline state; and following President Lai Ching-te's stated objective of reaching 5% of GDP by 2030, in line with NATO's 2025 agreement, as the maximum sustainable peacetime burden for Taiwan's national capacity.

Keywords: Defense Budget, Defense spending, GDP Ratio, Taiwan Security, Geopolitics, SIPRI, NATO Benchma

從預算敏捷性角度檢視 我國國防預算配置情形

劉委宗

財務資管組組長

壹、前言

我國國防預算包括年度主管預算（即年度預算）、特別預算及基金預算三種¹。長期以來採取年度編列模式，依據既定的行政程序由行政機關制定、審查後送立法院審議通過。在法制化的預算體制下，預算動支、調整與跨年度運用均受到嚴格的規範，雖然可以確保資源配置的穩定性及可預測性，但同時亦導致整體預算運作彈性不足，不容易快速回應環境情勢的變化。

目前我國仍須面對中共武力威脅，每當對岸軍事行為威脅升高時，將使國軍戰備需求急遽擴張或突發性作戰任務增多，現行預算支用機制往往無法及時調度足夠的緊急資源。根據國防部發布的「中共解放軍臺海周邊海、空域動態」資訊²，僅今年上半年中共侵擾我海空域即達 181 次之多，且呈現不同程度的襲擾。例如 2025 年 2 月 4 日，我國軍偵獲共機 12 架次（其中逾越海峽中線進入西南空域 8 架次）及共艦 7 艘，持續在臺海周邊活動。同年 3 月 27 日，中共持續侵擾台邊海空域，國軍偵獲共機 30 架次（其中逾越海峽中線進入北部、中部、西南及東部空域 20 架次）及共艦 8 艘、公務船 1 艘，頻繁威脅我國防衛縱深。此類行動具備高度不確定性，不僅在時機與規模上難以預測，還常以多軸、多波段方式複合進行，致使國軍需同時調度空軍戰機、海軍艦艇及岸置飛彈系統實施聯合監控

¹ 《中華民國一一二年國防報告書》（台北：中華民國國防部，2023 年）。

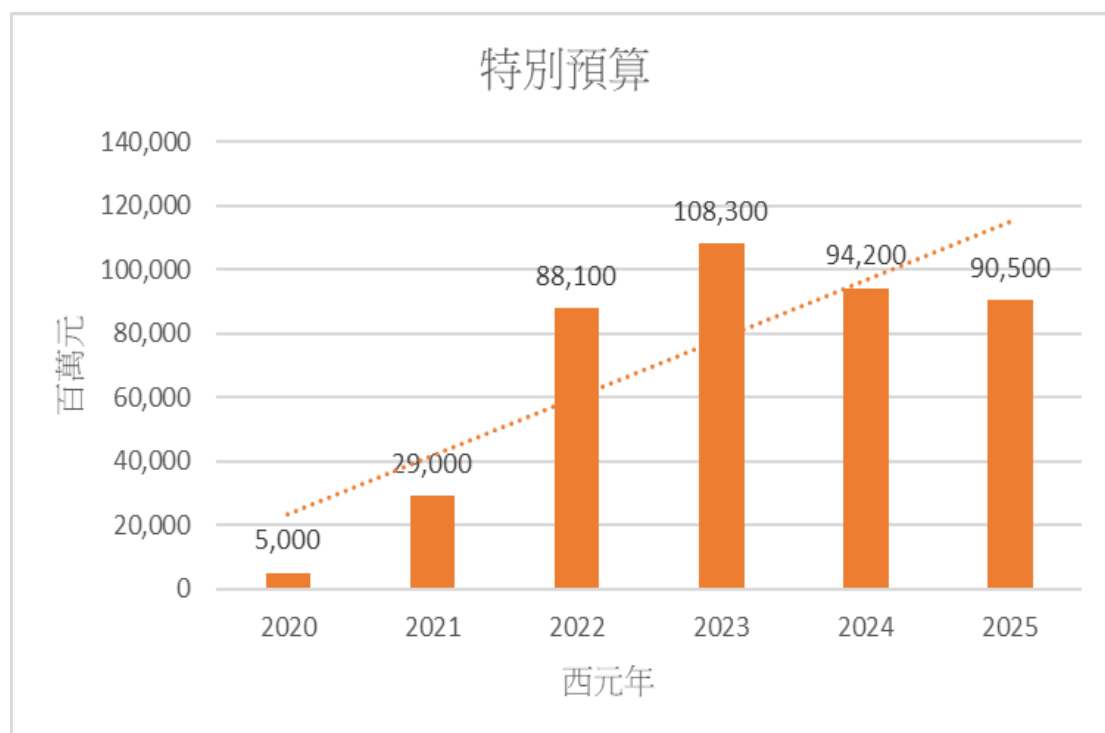
² 〈即時軍事動態〉，《中華民國國防部全球資訊網》，查閱於 2025 年 11 月，<https://www.mnd.gov.tw/PublishTable.aspx?Types=即時軍事動態&title=國防消息>。

與應處。

在此背景下，國防戰備需求不再是單一、可預見的任務，而是隨時可能出現多重戰線與突發情境的複雜環境挑戰。面對此種外部威脅的高度不確定性，將直接衝擊我國防預算體系的應變能力。即使年度預算中軍事投資、作業維持、人員維持等經費，在形式上已經提供部分資源與補充功能，然而實務運作上卻可能因為預算動支的繁瑣行政程序及法律授權等限制，無法迅速滿足臨時增加的各種戰力需求，導致資源到位時效與實際作戰需求之間產生落差。故此，面對一個充滿高度戰略不確定性與多元化威脅的外部環境，預算敏捷性已不僅是財務管理的選擇性條件，而是支持國防即時應變與維持戰略韌性的關鍵能力。唯有建立能快速調整、靈活動支的預算體系，才能確保國軍在關鍵時刻獲得及時且充足的預算資源支持，以建構能面對複雜環境挑戰的快速回應與持續作戰能力。

現行法制架構下，特別預算與年度預算中的第一預備金，可能被視為強化預算敏捷性的兩項重要工具。特別預算具備專款專用、金額較大、針對性強且不排除年度預算的特性，在面對重大戰備需求或無法預見之突發事件時，能成為快速籌措與補充資源的重要渠道。然而，特別預算編列與動支雖具較大彈性，然而其核定程序與立法院審議程序仍可能曠日廢時，若未預先完善規劃與建立資源啟用門檻標準，仍可能無法充分發揮即時應變效果。相較之下，年度預算中編列的第一預備金則屬於一種已被指派的寬裕資源，其運用靈活性雖然受限於既定用途，但是在經行政院核定後可支應突發性或臨時性支出，對於短期應急或規模較小的作戰支援具實質補充作用。若能透過制度設計簡化第一預備金之審核流程，或提高其運用彈性，將有助於縮短資源調撥時程，提升預算敏捷能力。

根據 2020 年至 2025 年間我國國防特別預算與第一預備金的編列情形（如圖 1、2），可以明顯觀察到國軍面對外部威脅與安全挑戰時，已逐步強化對預算敏捷能力的重視，並持續調整資源配置結構。從數據來看，特別預算金額呈現顯著擴增趨勢，從 2020 年 50 億元逐年提高至 2023 年的 1,083 億元高峰，2024、2025 年雖略有回落，仍維持在 900 億元以上的高水準³。這一變化反映出，為因應中共軍事威脅日趨常態化、規模大的壓力，政府採取了更積極的預算編列策略，透過大幅提高特別預算規模，強化戰備建設與應急支援的即時動員能力。同時，第一預備金的編列額度也展現出彈性調整的特徵。2020 年至 2023 年間，第一預備金仍維持在 8 億元的相對穩定水準，但自 2024 年起調升至 28 億元⁴，顯示政府開始意識到單靠年度預算的固定安排，已難以有效涵蓋多元化、突發性的作戰任務與安全需求，因而透過提高預備金額度，增加短期緊急支用的預算彈性。



³ 〈特別預算〉，《行政院主計總處網站－主要業務－政府預算》，查閱於 2025 年 11 月，https://www.dgbas.gov.tw/News_SP_Budget.aspx?n=3797&sms=11507。

⁴ 中華民國國防部，《國防部一〇九至一一四年度預算書表》，中華民國國防部網站，<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=71877>。

圖 3-1 、2021-2025 國防特別預算編列情形

資料來源：〈特別預算〉，《行政院主計總處網站－主要業務－政府預算》，查閱於 2025 年 11 月，
https://www.dgbas.gov.tw/News_SP_Budget.aspx?n=3797&sms=11507。

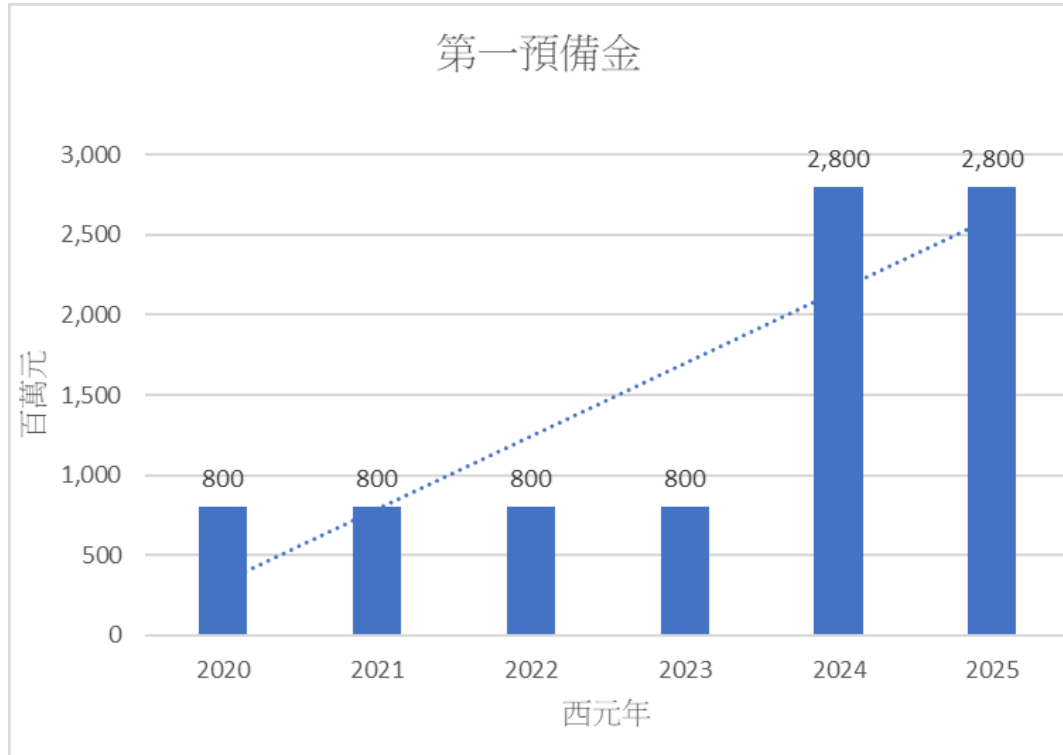


圖 3-2、國防部 2020-2025 年國防部第一預備金編列情形

資料來源：中華民國國防部，《國防部一〇九至一一四年度預算書表》，
<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=71877>。

整體而言，這一系列的預算編列變化清楚顯示：面對安全環境的高度不確定性，我國國防預算已逐步從「計畫穩定性導向」轉向兼顧「動態應變能力」的資源配置邏輯。特別預算的擴充與第一預備金的調升，皆有助於縮短資源到位時程，提升國防預算對突發威脅的回應速度與支援強度，展現出我國在預算敏捷性強化方面的政策調整與執行決心。

基於上述背景，本研究提出以下的核心問題。首先在於預算敏捷性究竟如何定義、衡量及在國防預算體系中發揮作用。其次，過

往國防預算與公共預算相關研究多著重於財政紀律、資源分配效率與預算控管，對於如何在重大戰略威脅或複雜軍事環境下建構具應變能力的預算體系，討論相對有限。特別是在我國國防領域，雖然有研究探討國防資源規模、預算結構及軍事投資成效，卻鮮少剖析「預算敏捷性」本身作為一種制度能力與競爭優勢，對國防應變效率與戰略韌性的關鍵作用。

因此，本研究試圖做以下的探討：一、預算敏捷性的理論基礎、二、從資源觀點探討國防預算體制中寬裕資源的種類。三、在中共軍事威脅持續升高、國防安全情勢高度不確定的背景下，現行國防預算制度是否具備足夠敏捷性，足以支持多元化戰備需求與突發任務的即時調度？特別預算與第一預備金作為敏捷預算工具，如何在實務運用中發揮應急功能？又受到那些制度性限制？期藉這些問題探討，填補國防預算敏捷性的研究在理論與實務缺口，為未來國防預算政策提供另一途徑的思考方向。

本文作者劉委宗為臺灣大學商研所博士候選人，現為財團法人國防安全研究院財務資管組組長。主要研究領域為策略管理、國防財務策略分析、產業競爭分析、多角化與公司治理。

Examining Taiwan's Defense Budget Allocation through the Lens of Budgetary Agility

Wei-Tsung Liu

Chief of the Finance, Accounting, and IT Division

Abstract

This study evaluates Taiwan's defense budgeting through the lens of budgetary agility under a deteriorating security environment. Taiwan operates an annual, line-item appropriations model that prioritizes planning discipline and stability, yielding fiscal clarity. Yet statutory procedures and purpose restrictions constrain in-year reprogramming and cross-unit coordination. When operational requirements spike, ad hoc missions create timing mismatches between resource availability and actual demand. The PLA's normalized, multi-axis gray-zone incursions further raise operational tempo and uncertainty, magnifying the premium on budgetary responsiveness and reallocation agility.

Analytically, we operationalize budgetary agility via dynamic capabilities—sensing, seizing, and transforming. In financial terms, this entails: (1) real-time sensing of threats and resource gaps; (2) rapid process simplification with precise allocation; and (3) continuous rule refinement with interagency coordination. We integrate the Slack resources perspective by distinguishing between absorbed and unabsorbed slack. Current instruments—such as special budgets and the First Reserve—constitute absorbed slack. They provide flexibility but remain bound by authorization and procedural limits. Therefore, they do not qualify as truly unabsorbed slack.

Comparatively, advanced democracies employ contingency funds or

flexible budgeting to accelerate support for security contingencies. The United States' OCO retained an annual top-line but granted broad execution discretion to shorten lead times; Japan's supplementary defense budgets likewise create flexible envelopes for emergent requirements. These remain absorbed slack—purpose-bound and legislatively authorized—yet design features (lower approval thresholds, expanded execution discretion, and ex post ratification) push them toward the immediacy typical of unabsorbed slack.

In practice, Taiwan's special budgets expanded markedly during 2020–2025, and the First Reserve has risen annually. These shifts reflect a policy logic of “agility within stability,” aimed at shortening lead times and improving immediate support. To advance budgetary agility, we propose a three-track approach linking institutional easing, process optimization, and strategic alignment: (1) establish a Strategic Contingency Appropriation with fast-track review; (2) streamline First-Reserve execution and adopt a priority-use list; and (3) create a cross-department Budget Strategic Contingency Task Force and a data-driven decision platform. These measures can strengthen rapid response and strategic resilience by converting slack into immediately deployable fiscal capacity while preserving core principles of fiscal discipline.

Keyword : Budgetary agility, Dynamic capabilities, Slack resources, Absorbed slack, Unabsorbed slac

從軍備武獲策略暨全壽期支援規劃 檢視臺灣國防預算編列適切性

黃希儒

網路安全與決策推演研究所

壹、前言

臺灣因政治地緣處於印太區域暨太平洋第一島鏈重要戰略位置，近年來面對中國大陸急遽擴張的軍事（備）能力，以及灰色地帶海空侵擾、經濟脅迫、網路攻擊等複合式威脅，防衛縱深不斷遭到壓縮；維繫、滿足臺灣防衛需求的關鍵資源「國防預算」投入雖已連年成長、屢創新高，然因國家整體財力有限，如何前瞻整合與「國防安全」目的相關的國防投資與國家經建發展計畫，兼顧「既有防衛能力發揮、不對稱戰力籌建、後勤能量維持與民生、社會安全韌性強化」等多重目標，向為政府預算尋求適切、合理配置，資源投入效益最大化的核心議題。

本文作者黃希儒，為財團法人國防安全研究院網路安全暨決策推演研究所委任資深研究員。主要研究領域為臺美安全合作機制、對美軍購管理、政府採購、國防採購、軍備武獲暨後勤策略等。

Strategic Review of Taiwan's Defense Budget Allocation with Focus on Acquisition Strategy and Life Cycle Sustainment

Raymond H.J. Huang

Division of Cyber Security and Decision-Making Simulation

Abstract

Taiwan stands a key strategic position in the Indo-Pacific and faces ongoing military threats from mainland China, making a robust defense budget essential. Despite increases in defense spending, challenges persist, including imbalanced funding allocation and insufficient resources for sustainment. The article examines issues through the lens of armament acquisition strategy and life-cycle support, highlighting Taiwan's current emphasis on initial investment over long-term sustainment and the risks associated with reliance on special budgets. Drawing on international experiences, it emphasizes the importance of incorporating full armament life-cycle costs into budgeting, localizing supply chains, fostering civil-military collaboration, and adopting smart logistics. Recommendations include enhancing flexible sustainment funding for indigenous systems and stress that defense spending must support both new capabilities and the sustainment of existing forces and logistics resilience to effectively address diverse threats and ensure sustainable national security.

Keywords: defense budget, defense self-reliance, acquisition strategy, life-cycle follow-on support

我國國防支出概況與未來可能面臨的挑戰¹

揭 仲

國防戰略與資源研究所

壹、我國國防支出概況

一、2026 年國防預算與結構

2026 年的中央政府總預算編列數，立法院審查前的歲出部分共編列 3 兆 0350 億元，較 2025 年相同基礎下的預算編列數 3 兆 1325 億元，減少 975 億，減幅為 3.1%。

其中，國防部主管預算（包括部本部及所屬）的歲出編列數約 5614 億元，占 2026 年中央政府總預算歲出的比例為 18.5%；比 2025 年相同基礎下的預算編列數 4760 億元，約增加 854 億，增幅約 18%。

就預算結構來看，2026 年國防部主管預算（包括部本部及所屬）歲出編列數中，「人員維持」約 2008 億、比例約 36%；「作業維持」約 1990 億、比例約 35%；「軍事投資」約 1616 億、比例約 29%，都比 2025 年的預算編列數增加。

表 5-1、2026 年與 2025 年國防預算結構

	2026 年	2025 年	增減數
人員維持	2008 億	1815 億	+193 億
作業維持	1990 億	1487 億	+503 億
軍事投資	1616 億	1458 億	+158 億
合計	5614 億	4760 億	+854 億

資料來源：行政院主計總處，〈115 年度中央政府總預算案〉，《行政院第 3966 次會議提報資料》，2025 年 8 月 21 日，第 13 頁。

¹ 本文中所引用之預算數，如無特別說明，皆為立法院審查預算前的預算編列數。

說明：表中所列數字均為立法院審查前的預算編列數。

二、2026 年前我國國防支出占 GDP 的比例

若以立法院審查前的預算編列數為基準，我國國防支出占 GDP 預估值的比例，於 2008 年時曾達到 3%；之後呈現下降的趨勢，2016 年降至 2.1%。

受中共對台威脅不斷升高的影響，政府從 2020 年開始大幅增加國防部年度預算的編列數，又通過「海空戰力提升計畫」與「新式戰機採購」二項特別預算案，並將非營業特種基金的支出也列為「總體國防支出」的項目，使「總體國防支出」占 GDP 比例開始上升，2023 年來到 2.49%，2025 年則為 2.45%，但仍未達 3% 門檻。

表 5-2、2020 年至 2025 年總體國防支出與 GDP

年度	國防部 主管預 算數(億)	特別預 算年度 分配(億)	基金預 算支出 (億)	總體國 防支出 (億)	GDP 預 估值 (兆)	國防支出 占 GDP 比例
2020	3580	50	533	4163	18.82	2.21%
2021	3618	290	575	4483	21.74	2.06%
2022	3685	881	590	5156	22.67	2.27%
2023	4092	1083	628	5803	23.28	2.49%
2024	4406	945	719	6070	24.56	2.47%
2025	4760	904	806	6470	26.45	2.45%

資料來源：作者根據主計總處網站資料自行製作。

說明：1、表中所列數字為立法院審查前的預算編列數；2、為方便比較，表中所列 2025 年之金額為僅包含「核心國防支出」的舊標準。

不過，此一計算「總體國防支出」的標準，在 2025 年 8 月又出現變化。行政院決定參考 2025 年 6 月 24 至 26 日於荷蘭海牙所舉行

的北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）年度高峰會議中，針對國防支出所做出的定義，將「總體國防支出」進一步區分為「核心國防支出」及「與國防相關的支出」，前者可視為國防部直接掌管運用的支出，後者則涵蓋與國防有關聯的支出，²並稱之為「北約模式」。³

三、2026 年總體國防支出

依照「北約模式」，2026 年我國「總體國防支出」，除往年的「國防部年度預算歲出編列數」5614 億，「海空戰力提升計畫」、「新式戰機採購」與預計編列之特別預算案的總歲出分配數 1792 億，非營業特種基金支出 654 億等「核心國防支出」部分共 8060 億外；政府也將輔導會退除役官兵退休給付 1064 億、海巡署支出 295 億、海巡署「國土韌性特別預算」年度分配數 76 億，共 1435 億「衍生性國防支出」納入計算，使新標準下的「總體國防支出」約 9495 億，占 2026 年 GDP 預估值 28.6 兆（2025 年 8 月預測）的比例為 3.32%，⁴與 2025 年相同基礎下之總體國防支出編列數 7727 億相較，增加約 1768 億，增幅約 22.9%。⁵

但值得注意的是，若僅計算「核心國防支出」，則 2026 年約 8060 億，占 2026 年 GDP 預估值 28.6 兆元的比例為 2.82%。

本文作者揭仲為淡江大學國際事務暨戰略研究所博士，現為財團法人國防安全研究院國防戰略與資源研究所委任副研究員，曾擔任國防部「110 年、114 年四

² 〈北約成員大幅提高防衛開支至 GDP 5% 盤點海牙峰會五大要點〉，《BBC 中文網》，2025 年 6 月 26 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/c0rvzjvrrvyo/trad>。

³ 行政院主計總處，〈115 年度中央政府總預算案〉，《行政院第 3966 次會議提報資料》，2025 年 8 月 21 日，第 13 頁。

⁴ 行政院主計總處，〈115 年度中央政府總預算案〉。

⁵ 行政院主計總處，〈115 年度中央政府總預算案〉。

年期國防總檢討」諮詢委員，國防部「110年、112年國防報告書」諮詢委員。

主要研究領域為中華民國國防專題、解放軍軍事專題、中共強制外交。

Overview of the Republic of China's Defense Expenditures and Potential Challenges Ahead

Chieh Chung

Division of Defense Strategy and Resources

Abstract

In 2026, the Republic of China's total defense expenditure, following the "NATO model", is projected to include a "core defense expenditure" of NT\$806 billion and an "ancillary defense expenditure" of NT\$143.5 billion, amounting to approximately NT\$949.5 billion. This represents 3.32% of the estimated GDP of NT\$28.6 trillion for 2026.

However, compared to countries around the world facing significant external threats, the proportion of the Republic of China's defense expenditure relative to GDP, even by 2026 standards, is only slightly higher than that of Finland, Latvia, and South Korea, which has a conscription system. It falls short when compared to Poland, Estonia, and Lithuania, which are under threat from Russia.

If we measure defense expenditure per active-duty soldier, Taiwan's expenditure in 2024 is approximately USD 100,000, comparable only to South Korea, which has a conscription system, and significantly lower than advanced nations such as the United States, the United Kingdom, and France, being only half of that of Japan and Singapore.

These indicators demonstrate the necessity of increasing our defense expenditure.

More importantly, in the face of the growing threats from the PLA, including gray zone activities, military invasions, and even hybrid threats, the Ministry of National Defense has planned multiple capability

enhancement programs that will create substantial new demands for defense spending in the coming years. It is essential for the government to provide sufficient and stable funding to build a resilient military capable of adapting to future warfare scenarios.

It is recommended that the government learn from the examples of other countries, with the first phase, the proportion of “core defense expenditure” relative to GDP should be increased to 3% and institutionalized.

In the second phase, following the suggestions of American scholar Oriana Skylar Mastro, the “core defense expenditure” should be gradually raised to match the current level of the United States, which is 3.4% of GDP. This should be accompanied by “ancillary defense expenditure”, aiming for the “total defense expenditure” to reach 5% of GDP by 2030.

Keywords: defense budget, total defense expenditure, military aggression against Taiwan, gross domestic product

出版說明

「財團法人國防安全研究院」設立宗旨為增進國防安全研究與分析，提供專業政策資訊與諮詢，拓展國防事務交流與合作，促進國際戰略溝通與對話。

現設有 4 個研究所，本院研究範圍涵蓋：國家安全與決策、國防戰略與政策、中共政軍、非傳統安全與軍事任務、網路作戰與資訊安全、先進科技與作戰概念、國防資源與產業、量化分析與決策推演等領域。

本刊各篇文章由本院研究人員以及外部學者、專家撰擬，以 5,000 字以內為度，稿件均經審稿程序，其著作權為本刊所有，未經同意，請勿轉載。

※本特刊內容及建議屬作者意見，不代表財團法人國防安全研究院之立場。

發行人：霍守業 | 總編輯：柯承亨 | 副總編輯：蘇紫雲
編輯主任：蘇紫雲 | 專題主編：陳嘉生 | 執行主編：黃政勛

出版者：財團法人國防安全研究院

院址：10048 臺北市中正區博愛路 172 號

電話：(02) 2331-2360 傳真：(02) 2331-2361

Institute for National Defense and Security Research

No.172, Bo-Ai Road, Chongcheng Dist., Taipei City, Taiwan (R.O.C.)

Tel:886-2-2331-2360 Fax:886-2-2331-2361



財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research