

守護海疆的財務力量：40年國防預算的建軍回顧與未來展望

李玉忠
海軍主計處處長

林書賢
海軍主計處參謀

壹、前言

對於現代國防而言，國防預算是國家安全的堅實基石。穩定且充分的預算，不僅支撐軍事建軍與作戰效能，還能確保整體防衛體系的長期穩定性，為國家因應瞬息萬變的區域情勢與全球化安全挑戰提供必要的基礎。

在國防體系中，各軍種承擔著不同的角色，並對應著各自的投資需求。因應我國四面環海的地緣特性，海軍在防衛戰略中肩負保護海上交通線與領海安全的核心責任，其投資需求不僅涵蓋艦艇建造，並包括反潛作戰能力、海上巡邏與兩棲作戰能力的全面提升，近年配合「國艦國造」政策，更是投入了許多心力在國防自主的領域上。

對於環海國家而言，其地緣特性決定了對海洋的高度依賴，無論是貿易、資源還是戰略地位，皆與海域安全息息相關。因此，海軍的

發展成為防衛戰略的核心支柱。透過充分的預算支持，環海國家得以建構現代化艦隊，包括主要作戰艦、巡防艦、後勤支援艦及近年著手推行的「潛艦國造」等案，進一步確保海上交通線的安全。同時，強大的海軍還能有效執行人道救援、海上維權與聯合軍演等任務，在國際舞台上彰顯國家實力與決心。

貳、預算回顧建軍

一、整體軍事投資預算趨勢：

國防建軍的發展歷程反映了一個國家在特定時期的安全需求與戰略目標。整體國防軍事投資預算規模由74年的453億元，成長至114年度的1,458億元（加計特別預算後達2,362億元）；其中海軍軍事投資規模從74年的96億元增長至114年度的586億元（加計特別預算後達938億元），如圖1。

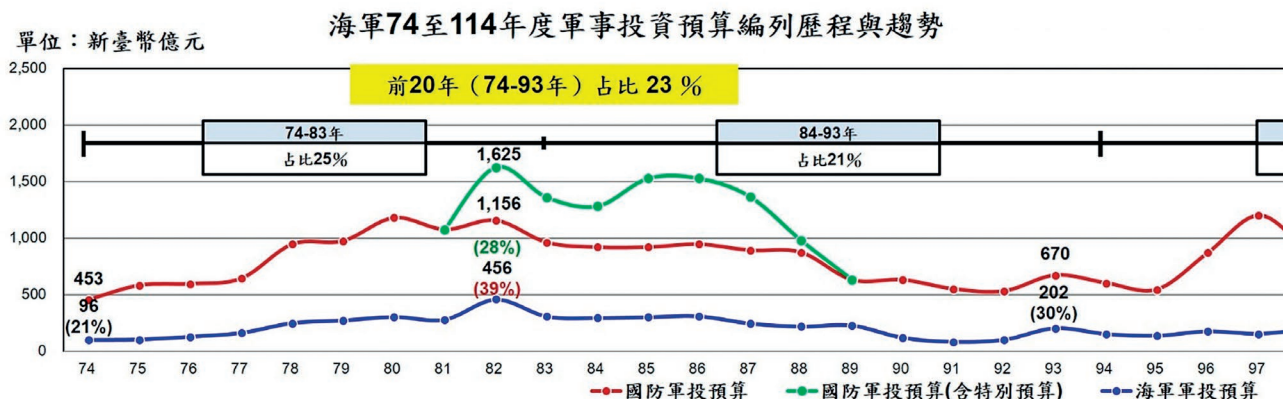


圖 1 海軍 74 至 114 年度軍事投資預算趨勢示意圖

海軍軍事投資預算占整體國防軍投預算的比例，整體40年平均為23%。各時期的數據清晰展現了海軍建軍策略的變化與調整方向，以10年為期分段觀察，占比依序為74～83年（25%）、84～93年（21%）、94～103年（18%）及104～114年（24%），因94～103年軍事投資建案較少，故整體占比較低。其中，40年間較低的區間落在102至105年度，平均占比約僅為6至8%；而40年中以114年度的40%為最高，距離前一次的高峰為82年的456億元，約占當時整體國防軍事投資預算的39%。

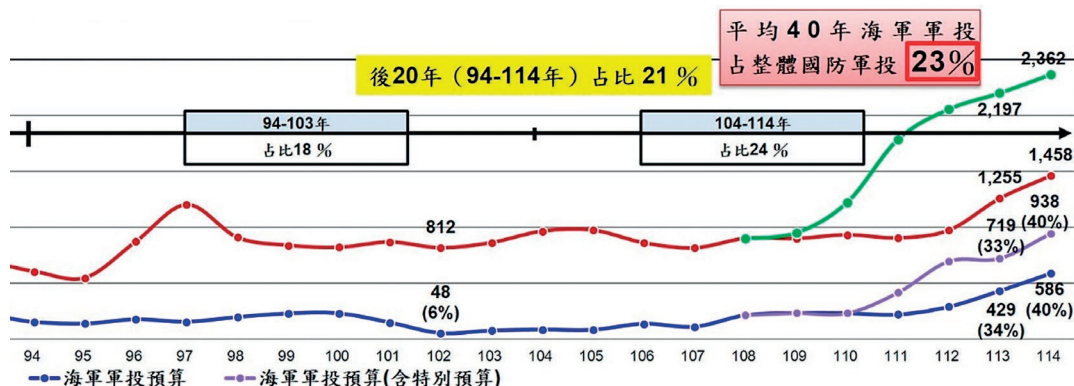
軍事投資預算的增長，反映了各個時期戰備整備型態的改變及政策的演進。自108年起，配合我國「國艦國造」、「潛艦國造」等重大建案，使得海軍軍事投資預算占比逐年增加，除增加作戰艦及飛彈系統的建置與籌購外，亦同步強化各類型輔助類艦艇（如補給艦與登陸艦）的配備，充分展現了海軍建軍的長期規劃與目標。

二、各時期主要造艦籌獲案：

回顧前20年（74～93年）的主要艦艇籌獲案，最具代表性的即為民國78年推行的造艦計畫，這是我國首次建造大型巡防艦的計畫，不

僅強化了海軍自主研發能力，同時也為後續各項造艦案立下重要基石；此外，79～91年間的，分別對外籌購之二型艦，截至今日相關船艦，仍為我國海軍重要的主力作戰艦。85年起推動的中型近岸巡邏艦計畫建造中型艦，結合小型作戰艦的高機動性，亦顯著提升了海軍的制海作戰能力。

進入後20年（94～114年）的階段，海軍的造艦能量顯著提升。計畫建造飛彈快艇是重要里程碑，由海軍結合學術與科研單位完成原型艦，並與台船公司合作量產，至今持續駐守海疆。此外，近年亦完成兼具運補油彈與支援敦睦等雙重功能之現代油彈運補艦，以及新型兩棲船塢運輸艦，建立起遠洋海上整補能量。因應臺海局勢與威脅與日俱增，海軍亦同步發展機動性高、匿蹤性佳、武器酬載量大及環境適應優異船艦，用以逐步強化作戰效能；其餘尚有新型救難艦等新一代小型巡防艦等案，將「國艦國造」推向另一波高峰。目前國造艦艇比例已逾9成，並隨著「潛艦國造」的推動與原型艦的問世，充分展現國防自主的決心與能力。回顧40年的國防預算歷史，不僅反映了國家安全政策的調整，也為未來國防資源配置提供了寶貴的指引。



參、建軍爭取預算

新就任的美國總統川普（Donald Trump）曾多次公開呼籲臺灣應大幅增加國防預算，以強化自我防衛能力¹。海軍司令唐華上將也在接受《經濟學人》雜誌的專訪中表示，中共正在運用「蟒蛇戰略」（anaconda strategy）試圖以日常化的軍事襲擾逐步削弱我國的防衛能力²。

面對日漸嚴峻的臺海威脅與持續升高的「灰色地帶」行動，國防建軍的規劃與預算配置已成為決定國家安全能力的關鍵因素。海軍作為我國海上防衛的核心支柱，不僅承擔著捍衛臺海安全與確保航行自由的「前線防禦」角色，還需加強後勤保障能力，支撐長期作戰需求。在此背景下，未來的國防建軍必須以精準的財務規劃為基礎，確保資源分配能有效支援戰略目標，並針對重要關鍵領域進行集中投入。

一、依循建軍方向爭取適足預算：

以海軍為例，因位處防衛作戰的最前線，會經常性地面臨「灰色地帶」軍事襲擾的應

處，倘若遭遇戰況則須於海上拒止各式攻擊手段侵犯臺灣領土。此外，現代戰爭的型態也逐漸發生變化，不再僅僅侷限於傳統的陸海空三軍對抗，敵對行為可能包括封鎖、非正規軍事衝突、網路攻擊以及資訊戰等形式，因此維護周邊航運的暢通並且協同與友盟、軍的交流，亦是現今不可忽視的重要任務。

在有了明確的建軍備戰方向（Object）後，其次就是必須擬定相關的手段或方法（Method）來達成任務，各類型的投資項目就是為了達成任務目標所衍生的。舉例而言，近年中共持續且頻繁地派遣軍艦跨越海峽中線或駛入本島和外離島周邊水域，迫使我國必須派遣軍艦等防衛力量進行攔截應對，也因此著重在「新一代輕型艦」籌建及「艦艇性能提升」等案，以因應頻繁的偵巡任務。

「潛艦國造」等案，則是為了強化我軍的「不對稱作戰能力」，目標打造一支「小而精、小而巧」的精銳部隊，同時能提高敵軍採取軍事行動的風險與代價，讓武力犯臺成為一項難以執行的選項。

¹ 李冠成（2025）。台灣為何應增加國防預算。國防安全即評析，第685號。

² The Economist（2024）。China is using an “anaconda strategy” to squeeze Taiwan, 24.

二、發揮資源運用效益：

身為主計人員的我們，在建軍備戰方面也能夠憑藉著我們的專業盡上心力，年復一年龐大的預算規模，需要有制式化的流程方能有效管理及運用，無論是從預算編審或是預算執行方面，甚至是日後的財務收支審核，都必須仰賴主計人員的耕耘與付出。

預算編審方面每年搭配著作業維持及軍事投資的輔訪確定核給額度，並於對應的時限內完成新增作業維持費及軍投建案整規書的核定後納入概算彙編，後續配合編撰預算案書表並

送立法院審查，歷經審議過程後由總統公布實施，年度內的預算執行管制則依照個案的節點以及合約所訂定的要件進行管制及審查，力求資源運用的效益最大化（如圖2）。

進一步聚焦在軍事投資建案的管理方面，依照計畫的前、中、後各階段分別有不同的管制重點（如圖3）。計畫前須評估需求，無論是循軍購、商購抑或是內購及委製等方式，首要之重即是要能確定各項籌獲標的的實際價格（值），惟有透過精確的訪商程序才能使資源效益最大化。

計畫執行過程中，則依照各個程序的作業

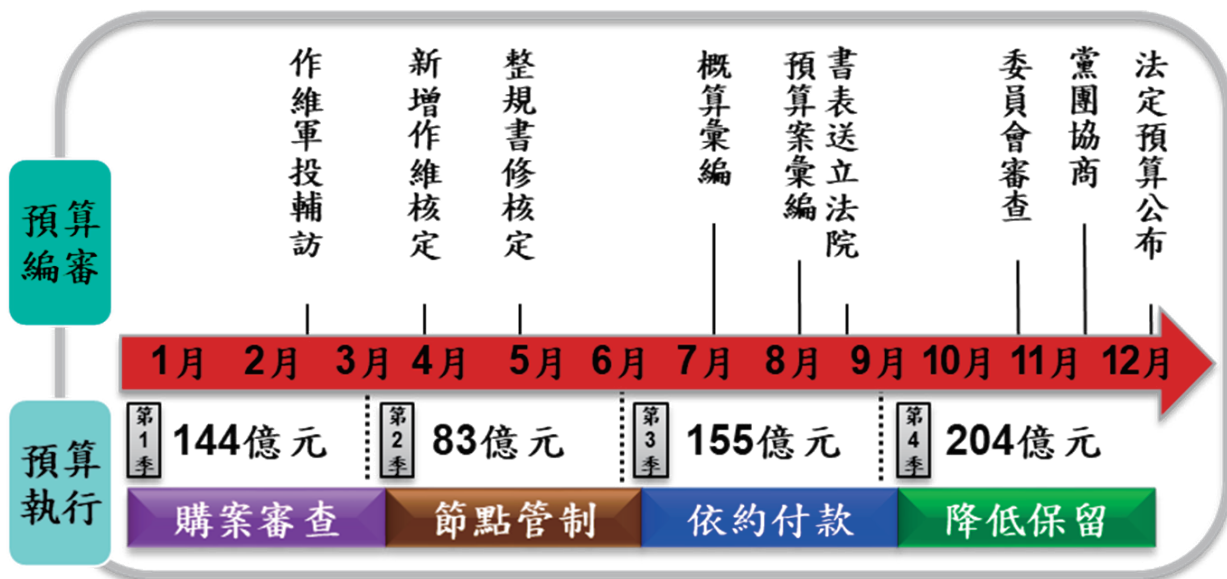


圖2 預算編審與執行時序圖

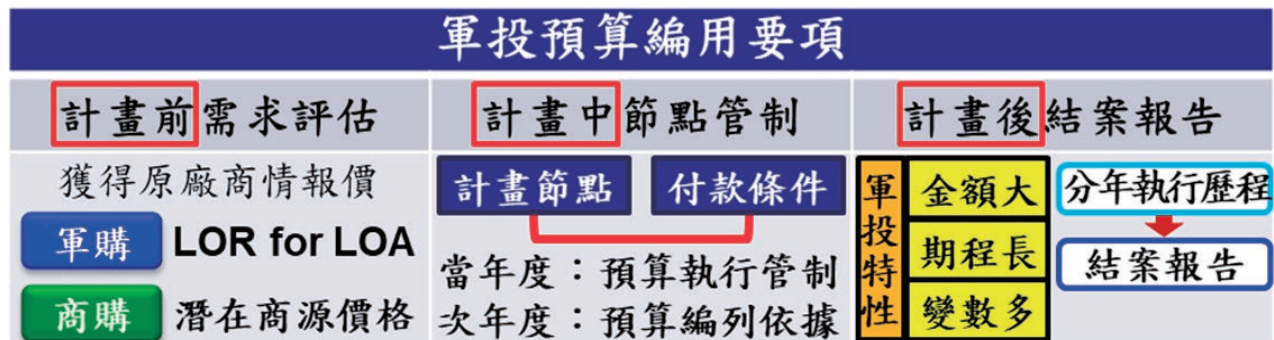


圖3 軍事投資預算編用要項

節點進行管制，務必參照合約或發價書等規範，辦理各項購案的履約驗結，當年度的預算執行成效亦能作為次一年度的預算編列依據，結合動態滾動式的預算模式，將每年有限的資金挹注在急迫及重要程度較高的建案之上。

此外，軍事投資建案的特性在於金額龐大、期程長以及過程中的變數較多、較複雜，若是於全案執行完畢後才進行結案報告的撰擬，恐會導致遺漏掉建案期間重要的資訊或經驗，因此，若能將分年的執行歷程逐年系統性地整理、記錄，則可大幅提升整體結案報告的準確性及其重要的參考價值。

肆、結語與建議

回顧過去40年的國防預算分配與建軍成效，我們可以清楚看出，穩定且充分的資源支持是國防建軍的核心基石。海軍作為環海國家的戰略重點，在預算分配中應具備更精準且高效的財務策略，以支撐其在維護區域穩定、捍衛經濟安全及增強國際地位方面的關鍵角色。

一、強化國防預算的編列效率：

確保有限的財務資源能有效分配於具高效益的項目，例如潛艦國造、導入新型艦艇與後勤設施現代化等。同時，引入數據化管理工具，以更科學地評估投資回報，並透過財務透明化提升預算配置的公信力與社會支持度。

二、建立精準的預算管理體系：

結合各項建軍計畫的財務需求與國防戰略目標。例如，針對潛艦國造等專案，需結合動態滾動式預算模式，以靈活應對區域局勢變化，確保資源分配能隨著戰略需求即時調整。

三、地緣特性與預算需求結合：

我國為環海國家，對於海洋防衛的需求性極高，綜觀每年平均的整體國防預算占比約占國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）2.45%，為因應近年日益嚴峻的臺海情勢，建議可參考不同海島國家的整體國防預算占比，通盤檢討我國的軍事投資規模及分配比例，以有效達成防衛作戰目標。

四、跨部門間合作與技術交流：

透過跨部門合作與國際技術交流，提升財務規劃的整體效率。可考慮成立專業審核機制，邀請財務與軍事專家共同參與重大預算項目的評估，並加強數位化財務決策支持系統，以降低資源浪費並提高資金使用效能。

展望未來，國防建軍與財務規劃需秉持「精準配置、有效執行」的原則，確保每一筆預算投入都能最大化其戰略效益。只有在穩健的財務支撐下，我們才能真正打造一支堅實可靠的國防力量，為國家安全與發展提供持續動力。

參考文獻

1. 李冠成（2025）。台灣為何應增加國防預算。國防安全即評析，第685號。
2. 劉立倫（2005）。國防財務資源管理。臺北市：揚智文化。
3. The Economist（2024）。China is using an “anaconda strategy” to squeeze Taiwan, 24.