

美軍軍事預算制度變革之研究

李靖富

國防大學教官

何婉茗

國防大學指參班學員

壹、前言

軍事預算制度是國家國防資源配置的核心機制，其設計與運行直接關係到軍事力量的發展與國防目標的實現。隨著國際安全環境的快速變遷，地緣政治下軍事衝突可能性大幅升高，各國軍事支出需求大幅增加，如何在有限的國防資源下提升分配效率、加速軍事現代化及應對新興威脅，成為全球國防管理的重要議題。

美軍軍事預算制度自原本的傳統預算編列方式，於1961年引進設計計畫預算制度（Planning, Programming and Budgeting System, PPBS），至2003年再因應當時全球安全環境變化，演變為計畫預算與執行制度（Planning, Programming, Budgeting and Execution, PPBE）作為資源分配的主要工具（劉立倫，2005），此制度雖然具備強大的結構和流程化優勢，但彈性與靈活度之不足限制了美國國防部對不斷演變的軍事威脅、突發事件和新興軍事科技的快速有效應對。為此，美國於2022年「國防授權法案」中成立PPBE改革委員會，展開全面評估，並於2024年發布PPBE最終改革報告提出28項改革建議，置重點於資源分配與戰略目標的結合，及注重創新技術的研發以及對執行效率的提升；最終，美國國防部於2025年1月份提出「PPBE改革措施計畫」，另依據PPBE改革委

員會建議修正為26項改革措施，並規劃於2028年底前完成改革。

我國面臨中國不斷擴張軍事實力，對我灰色地帶襲擾手段多元，與以往敵情威脅已大不相同，如何有效運用國防財務資源，應對新的威脅及戰爭型態，引發本文研究動機，希望藉由爬梳美軍預算制度改革的背景與內容，瞭解美軍軍事預算制度如何演進，以因應敵情威脅變遷，並分析美國本次改革具體措施提供我國參考方向。

貳、美軍軍事預算制度沿革及介紹

一、設計計畫預算制度

（一）1960年代以前沿革背景

1945年二次大戰結束後，美國進入冷戰時期，隨著美蘇軍事競賽的加劇，軍費支出不斷增加，國防支出成為美國聯邦預算的最大部分。1962年爆發古巴飛彈危機，美蘇對峙達到冷戰高峰，使美國意識到軍事投入的必要性，進一步強化國防預算增長，然而，在此期間並沒有一個系統來針對各部門資源進行有效分配，相關軍事計畫也僅記載如預算編列的數字、兵員及武器的數量等，而未與資源分配有任何

連結，顯見預算體系存在缺陷。1961年美國國防部長麥納馬拉（Robert McNamara）上任後，透過蘭德公司引入「成本效益分析」以推導出「成果導向的編製作業」，強調任務與分配的資源連結，促成了PPBS的誕生（Carol，1996）。

（二）作業流程及內容

PPBS制度目的是通過長期規劃來提高資源管理的系統性和效率，其涵蓋三個階段，第一階段為「設計」，本階段係根據國家安全戰略進行的軍事需求分析，確定國防目標後公布「國防規劃指導」¹（Defense Planning Guidance, DPG）；第二階段「計畫」，係以「國防規劃指導」為基準，將長期規劃的需求具體化，並經過「參謀總長聯席會議」²（Joint Chiefs of Staff, JCS）分析及評估風險，並產製「計畫目標備忘錄」³（Program Objective Memorandum, POM）及「未來年度國防計畫」⁴（Future Year Defense Program, FYDP）等，最後「預算」階段係根據「計畫」階段結果編列年度預算，提交國會審議。

（三）PPBS制度之重要興革

1. 「計畫」階段轉由軍種主導

早期PPBS的「預算」階段，由國防部各部門依據「未來年度國防計畫」編列所需經費，惟當時沒有設置預算上限，各單位編列的總額度通常大幅度地超過國防部可能獲得的經費額度，故國

防部長有相當大的權力來決定選取哪些計畫，造成PPBS「計畫」階段被詬病及凸顯其弱點所在。

1969年，國防部長萊爾德（Melvin R. Laird）推動了PPBS的第一次改革，他認為PPBS將過多權力集中於國防部長辦公室，忽視軍種實際需求，因此他將詳細的「計畫指導」替換為更廣泛的「財政指導」，國防部也不再準備獨立提案，而是審查各軍種根據特定預算上限編寫的「計畫目標備忘錄」。此後，「計畫」階段由軍種主導，而非被動回應國防部的計畫與規範，這一改變成為PPBS永久性的基礎（Frazier，1990）。

2. 通過「高尼法案」（Goldwater-Nichols Act）強化聯合作戰能力

1979年及1983年美軍在「伊朗人質危機」及「格林納達入侵行動」的失敗，暴露出軍種間缺乏聯合作戰能力的問題，美國遂於1986年通過「高尼法案」，透由國防組織改造，強化聯合作戰能力，並改革PPBS過程中軍種偏重自身需求的問題，要求總統向國會提交下一年度政府預算時，須一併提交「國家安全戰略」⁵（National Security Strategy, NSS）報告，內容涵蓋戰略目標、必要的外交政策及國防能力等，因此，「高尼法案」通過後，美國的戰略體系就有明確的法律依據且須對國會提交報告及接受監督（Locker，2012）。

¹ 「國防規劃指導」旨在為各軍種與作戰指揮官提供戰略指導，並確保資源分配與國家安全目標相符。

² 「參謀總長聯席會議」由美國陸海空各軍種參謀長及國民警衛局局長所組成，其主要目的是三軍之間的協調合作，也為美國總統和國防部長提供有關軍事建議。

³ 「計畫目標備忘錄」主要用於說明未來五年內的部隊、預算及人力資源配置方案。

⁴ 「未來年度國防計畫」每年制訂一次，預測國防部在五年期間內的預算、人力及部隊結構需求。

⁵ 「國家安全戰略」由美國聯邦政府定期發佈，其中列出了美國的國家安全問題以及政府打算如何應對這些問題，旨在指導美國國防、外交、經濟和國內政策如何協同合作，以保護國家利益的核心框架。

3. 啟動「四年期國防總檢討」(Quadrennial Defense Review Report, QDR) 機制

1991年蘇聯解體後冷戰結束，為因應新戰略環境，美國國會正式啟動「四年期國防總檢討」，檢討範圍包含國防戰略、兵力結構以及預算計畫等，並對美國整體國防政策進行了全面性的檢視（常漢青，2020）；由於國防安全議題所涉及的政策極為複雜，因為時間與能力的限制，往往使國會僅能關注國防政策上的小細節，故「四年期國防總檢討」的機制，提供一個機會使國會與國防部，從大處來思考現今的國防政策與作為（陳勁甫、邱榮守，2007）。

二、計畫預算與執行制度

(一)沿革背景

2001年爆發「911恐怖攻擊」後，迫使美軍正式啟動「全球反恐戰爭」，並於2003年發動伊拉克戰爭，同年北韓退出「不擴散核武條約」，與美國關係進一步惡化，此外，美軍還面臨了中國軍事現代化加速、巴爾幹半島的科索沃戰爭、印度與巴基斯坦分別進行核試驗等安全問題，使美國的戰略構想逐步從「大國對抗」轉向「全球反恐與區域干預」，造成國防經費增加了29%，為1980年代初雷根總統時期國防建設以來的最大增幅。

1999年，美軍誤炸中國駐貝爾格勒大使館後，中國駭客組織「紅客聯盟」發動大規模網路攻擊，使美軍首次認識到資訊

安全與網路戰的潛在威脅，然而，當時PPBS制度仍以長期軍備競賽模式運行，導致美軍難以根據最新戰場環境與威脅及時調整資金運用；911恐怖攻擊事件發生後，美軍更進一步體認到「非對稱威脅」的嚴重性，傳統軍備競賽已無法有效應對新型態多元作戰方式，在國防部長唐納德（Donald Rumsfeld）的推動下，美國國防部於2003年正式將PPBS改為PPBE制度，強化「執行」階段，確保軍事資源能夠即時投入優先領域，以因應中國軍事崛起、網路戰威脅與全球反恐需求。

(二)作業流程及內容

PPBE加入「執行」階段，擴展為「設計」、「計畫」、「預算」與「執行」四個階段，目的為加強對預算執行過程的問責機制與戰略調度能力，以提升資源配置靈活度與執行效率；PPBE過程中每個階段都要產製相對應的文件，如「設計」階段由總統依照「國家安全委員會」（National Security Council, NSC）及其他聯邦機構分析國家安全威脅後，制定「國家安全戰略」，國防部長再據以提出實現其目標的構想，進而產出「國防戰略⁶」（National Defense Strategy, NDS）。

除了以上文件外，國防部還會進行「四年期國防總檢討」，此檢討可提供部隊未來配置規劃並明確指出戰略方向；「設計」階段最終依照總統的「國家安全戰略」、國防部長的「國防戰略」以及參謀長聯席會議主席⁷的「國家軍事戰略⁸」

⁶ 「國防戰略」由美國國防部發布，旨在闡明美國的軍事目標、優先事項及其與國家安全戰略的關聯。

⁷ 「參謀長聯席會議」之成員為各軍種參謀長，負責提供總統及國防部長戰略建議、制定國家軍事戰略和促進跨軍種合作，其主席由總統提名並經參議院同意。

⁸ 「國家軍事戰略」根據國防戰略，制定具體的軍事作戰計畫與戰力發展方針，確保美軍能夠有效執行國防部的政策指導。

（National Military Strategy, NMS），產生「國防規劃指導」（McGarry，2024）。

「計畫」階段主要由「成本評估與計畫評估辦公室⁹」（Cost Assessment and Program Evaluation, CAPE）審查各單位「計畫目標備忘錄」及建議未來年度的資源需求，並產製最終版「計畫目標備忘錄」及「未來年度國防計畫」，本階段重點在分析當前決策對未來部隊的預期影響。

「預算」階段由國防部副部長負責，各部門依據「未來年度國防計畫」完成該計畫首年的預算估算提交，再由財務主管單位－「管理和預算辦公室¹⁰」（Office of Management and Budget, OMB）審查，使編列預算符合整體國防需求，並產製「預算估算報告¹¹」（Budget Estimate Submission, BES），連同目標年度預算送國會審議。

「執行」階段，置重點於依計畫執行國會審議通過的法定預算，並透過監督與調整機制提升資源運用效率。當預算核定後，由各部門管制執行預算，並於每季提交「已發生債務數報告」，追蹤已發生債務數及剩餘未動支預算；隨著計畫進入支付階段，則每月或每季提交「執行報告」（Execution Report）以管控預算執行情況；在年度執行期間，國防部根據這些報告進行審查，決定是否撤銷或調整預算，確保預算符合國防需求並提升財務管理效率。

參、2024年美軍軍事預算制度改革背景及內容介紹

一、改革背景

現代軍事技術的發展途徑已經發生轉變，過去，軍事技術通常由軍工部門開發，然後應用到民用領域，隨著民用科技快速發展，當前則是從民間技術轉移至軍事領域。鑑此，未來作戰模式將廣泛應用無人機器與人工智慧技術，進一步影響軍隊編制、戰術及國防管理與採購流程的變革，以應對快速變化的軍事技術環境（Miloradovic，2023）。

反觀美軍PPBE主要目標是確保長期國防計畫的穩定性，但在面對當前快速變化的威脅環境時，PPBE的年度預算週期導致美軍無法快速調整資金以應對突發情況，例如俄烏戰爭爆發後，五角大廈難以迅速為烏克蘭提供先進武器。且美軍的武器系統開發通常需10至20年，對比中國的國防工業的「軍民融合」能力，能夠短時間內部署新技術，凸顯研發與採購週期過長問題（Young等，2024）。

據此，美國國防部於2022年依「2022財年國防授權法案」第1004條成立PPBE改革委員會，由14位專家組成，旨在檢討PPBE制度的有效性並提出改革方案；委員會歷時24個月，進行400多場專家訪談，於2024年發布期末報告，內容提出5大類28項改革建議，著重資源配置與

⁹ 「成本評估與計畫評估辦公室」隸屬於美國國防部，負責進行國防部的成本分析、計畫評估和資源分配建議，旨在確保國防預算的合理性與有效性。

¹⁰ 「管理和預算辦公室」隸屬於美國總統府，負責協助總統制定聯邦預算並監督政府機構的運作。

¹¹ 「預算估算報告」是美國國防部及其所屬機構在年度預算編製過程中提交文件，旨在詳細說明各單位對下一財政年度資金需求的估算，為資源分配和政策決策提供基礎數據。

戰略目標的整合，同時推動創新技術研發並提升執行效率。

二、PPBE制度存在的問題

PPBE改革委員會對於PPBE制度提出了數項應改進的問題，重點如下：

(一)國防規劃指導的不足與準時發布的重要性

PPBE流程始於戰略規劃，但其指導文件「國防規劃指導」之內容過於籠統缺乏明確指導，且在2014年至2023年間，有7年時間未依限於每年2月發布，因此必須通過改革提出一個有具體指導方向及準時發布的指導文件。

(二)PPBE流程對聯合作戰需求與創新技術採購的挑戰

儘管國防部相關部門參與PPBE流程的各個階段，確保聯合作戰需求在資源分配與預算決策中獲得考量，但軍種需求往往優先於聯合作戰需求，主因在於PPBE流程仍以軍種決策為核心，導致兩者之間的矛盾難以調和；此外，新創企業與小型企業無法配合PPBE作業流程長達二至三年的撥款等待期，導致國防部難以及時獲取最新科技，進一步影響戰力發展與技術創新應用。

(三)PPBE流程中的「計畫」與「預算」階段衝突與重複問題

在PPBE系統中，「計畫」階段著重於未來五年的評估，而「預算」階段則專注於確保次年度計畫。然而，由於「設計」階段的指導不夠明確，導致「計畫」階段需額外處理前一階段的問題，進而與「預算」階段編製時程發生衝突。此外，最終預算決策、通貨膨脹及加薪等因素，使得相關單位須在緊迫時間內迅速調整所需經費，造成「計畫」與「預算」階段同時進

行的情況，進而產生作業重疊與執行效率下降的問題。

(四)國防預算靈活性機制的限制與挑戰

雖然國防部和國會已採取預算流用和快速採購授權等措施增加預算執行彈性，但仍存在許多限制，如「軍事建設」預算幾乎無法進行大幅度流用，限制了資金靈活運用，另快速採購授權部分雖然允許國防部在緊急情況下繞過冗長的採購流程，以更快獲取必要裝備，但該機制主要適用於戰場緊急需求（如伊拉克、阿富汗戰爭期間），對於長期技術研發與軍事現代化計畫的影響有限。

三、PPBE改革委員會改革建議

基於以上問題，該委員會提出了5大類28項關鍵建議（如表1），旨在促進創新並提升國防部應對威脅環境變化的能力，相關改革說明如下：

(一)強化預算與戰略間的連結

1. 以國防資源分配系統（Defense and Resourcing System, DRS）取代PPBE流程

DRS主要由「戰略」、「資源分配」和「執行」組成，其中，「戰略」與PPBE「設計」階段大致相同；「資源分配」階段，整合PPBE「計畫」與「預算」階段，並重新制定流程，區分為「指導」、「建構」與「決策」等三個步驟；「執行」階段為預算分配與執行，並建立反饋機制，評估整體財務績效及確認戰略目標一制性。整體而言，DRS制度之目的在強化戰略與資源分配的連結性，改善PPBE在高層決策與軍種計畫不連貫情形，增加迅速應變國際情勢能力。

表 1 PPBE 改革委員會最終改革報告所提 5 大類 28 項關鍵建議

5 大類別	28 項關鍵建議	
強化預算與戰略間的連結	1. 以國防資源分配系統（DRS）取代 PPBE 流程	2. 加強國防資源分配指導
	3. 建立持續規劃和分析機制	4. 改革預算結構
	5. 整合研發、測試與評估預算科目	
促進創新與適應性	6. 增加維持性預算的可用性	7. 簡化預算流用作業程序
	8. 降低預算流用門檻	9. 減輕持續決議帶來的問題
	10. 檢視和整合預算科目	11. 解決預算科目分類問題
	12. 檢視並更新與 PPBE 相關的指導文件	13. 提升對技術資源調度權限的認知
	14. 授權在重大決策週期內辦理預算調整	15. 重新訂定各類型計畫的執行率要求
	16. 鼓勵使用國防現代化帳戶	
加強國防部與國會之間的關係	17. 加強與國會面對面的溝通	18. 統整預算說明書格式與內容
	19. 建立機密和非機密資訊共享系統	
現代化業務系統和數據分析	20. 建立共同分析平台	21. 加強國防部業務系統的治理
	22. 加速實現能通過會計師查核的財務報表	23. 強化國防部資源分配系統
	24. 強化對國會要求事項的追蹤管制系統	
增強資源分配人員的能力	25. 繼續專注於招聘和留任	26. 精簡流程並改善分析能力
	27. 改進國防資源分配人員的培訓	28. 針對委員會建議事項設立執行團隊

（資料來源：PPBE 改革委員會最終報告）

2. 加強國防資源分配指導

國防部應加強「國防規劃指導」並每年更新，改善其時效性和內容，確保與戰略目標相符；並設立反饋機制以支持決策，強調以分析、兵棋推演及數據彙整支援分配作業，反映最新戰略與技術。

3. 建立持續規劃和分析機制

持續規劃與分析機制範圍涵蓋聯合作戰評估、執行審查及供應鏈分析等，並以數據分析反饋過去成果至未來決策，提升國防部資源分配的精準度與效率。

4. 改革預算結構

改革預算結構以聚焦戰略成果，強化跨軍種協調，提升資源效率並避免重複投資。

5. 整合研發、測試與評估預算科目

合併研發、測試與評估預算項下科目分類，提升國防科技發展之資金調度彈性。

(二)促進創新與適應性

1. 增加維持性預算的可用性

現行規定要求預算於當年支畢，導致消耗預算的支出決策，若年度預算中 5% 的「軍事人員薪資」及「運營與維護」經費保留到下一年使用，將降低年底為提高預算執行率所產生浪費，並提升財務管理的穩定性。

2. 簡化預算流用作業程序

簡化預算流用作業程序，並授權部門首長或計畫執行官在一定金額內自行調整預算，提高應變能力。

3. 降低預算流用門檻

降低預算流用門檻，以反映近20年來物價指數與國防支出的增長，並簡化作業流程，提升對技術創新之應變速度。

4. 減輕持續決議¹²帶來的問題

預算未及審議常造成預算執行困難及計畫延誤問題，法定預算公布前若新計畫已獲國會批准，可按最低通過預算執行，提升研發和生產速度，確保國防應變能力與技術取得。

5. 檢視和整合預算科目

國防部應持續推動每5至10年審視乙次，合併過度細分或功能相似的項目以提升效率。

6. 解決預算科目分類問題

允許軟體開發可靈活使用「研發、測試與評估」、「採購」及「運營與維護」等預算，且武器硬體升級時可直接用「運營與維護」預算，增加預算執行彈性，減少管理負擔。

7. 檢視並更新與PPBE相關的指導文件

成立跨部門團隊，三年一次檢討更新「財務管理規範¹³」等文件，刪除過時內容、明確政策，減少因指引不清帶來的延宕。

8. 提升對技術資源調度權限的認知

國防部經費來源多且複雜，委員會建議製作易懂手冊，協助採購與財務部門掌握資源使用方式。

9. 授權在重大決策週期內辦理預算調整

建議國會授權國防部在武器裝備計畫開發至生產的三年過渡期內，可於總額度內靈活調整研發與採購經費，提升作業彈性。

10. 重新訂定各類型計畫的執行率要求

訂定更符合實況的執行率標準，特別是因應預算常因未及審議致延遲數月才撥款情形。

11. 鼓勵使用國防現代化帳戶

建議修法擴大「國防現代化帳戶¹⁴」用途，新增可用於快速採購、開發現代化設備、尖端技術及基礎設施，促進國防科技發展。

(三)加強國防部與國會之間的關係

1. 加強與國會面對面的溝通

國防部加強與國會的定期溝通，主動說明預算執行、創新計畫和作戰需求，避免僅在國會要求時提供資訊，以提升國會對國防優先事項的了解與支持。

2. 統整預算說明書格式與內容

國防部與國會合作統整「預算說明書¹⁵」統一格式與內容，確保跨領域計畫及預算內容完整表達，以提升預算透明度。

3. 建立機密和非機密資訊共享系統

目前國防部「安全非機密平台¹⁶」(Secure Unclassified Network, SUNet)提供的數據並非最新資料或未於期限內

¹²「持續決議」指美國國會在新的財政年度開始而尚未通過正式的撥款法案時，為了確保聯邦政府各項運作不會中斷，而臨時授權政府繼續支出部分經費情形。

¹³「財務管理規範」涵蓋美國國防部財務管理、預算、會計、審計等詳細作業規範。

¹⁴「國防現代化帳戶」是美國國防部所設立的一個專用資金帳戶，目的是讓國防部更靈活地使用經費，提升國防系統的現代化和應變能力，其經費來源計有各軍種透過資金優化與項目結餘的資金、創新資金及專案資金等。

¹⁵「預算說明書」是美國聯邦政府各部門及機構在提交年度預算請求時，向國會提出的詳細說明文件。

¹⁶「安全非機密平台」旨在提供國防部及其相關單位一個安全的環境，以傳輸和處理不屬於機密等級、但仍需防止未經授權存取的資訊。

完成資料上傳，且多數資料仍透過紙本傳遞，建議由國防部與國會合作，整合三軍相關財務及分析系統，集中數據便於運用，並根據資料敏感度建立「非機密資訊區」與「機密資訊區」，強化資安管控，提升決策效率並推動數位轉型。

(四)現代化業務系統和數據分析

1. 建立共同分析平台

利用人工智慧整合並自動化全國防部數據，建立「共同分析平台」，提供「執行率」、「資金流用」及「合約履約」等關鍵指標，協助決策者掌握全局，並解決各單位因重複開發系統，所導致的資源浪費與工作重疊問題。

2. 加強國防部業務系統的治理

國防部業務系統缺乏跨部門協調與預算審核權限運用，導致系統整合緩慢且現況不明，建議制定改革策略，推動現代化並加強財務透明度。

3. 加速實現能通過會計師查核的財務報表

淘汰各單位舊有會計作業系統，整合並導入新一代會計系統，提升財務報表編製品質，加速財務報表能通過會計師查核及國會認可。

4. 強化國防部資源分配系統

整合國防部計畫、預算系統及強化分析能力，建立權威且整合的數據環境，有效支援國防資源分配作業。

5. 強化對國會要求事項的追蹤管制系統

目前國防部追蹤國會要求事項任務的系統，跨年度和跨項目搜尋功能不佳，且無法直接與國會進行資料即時共享，因此須推動跨部門整合，強化回復國會要求事項的追蹤系統。

(五)增強資源分配人員的能力

1. 繼續專注於招聘和留任

從事PPBE決策、預算與執行人員短缺，但其對國防部的決策過程有重大影響，透過加薪、留任獎金、提供適度的遠距工作機會等激勵措施，強化招聘和人才留用。

2. 精簡流程並改善分析能力

透過下授審查權限、擴大數據分析系統應用以優化國防財務資源分配，並減少工作負擔，另應檢討各部門的重疊職責，以提升國防管理效能。

3. 改進國防資源分配人員的培訓

強化國防資源管理人員預算說明書撰寫訓練、數據分析課程，另除公營部門業務，也將學習市場運作與供應鏈管理，促進公私合作與創新資源配置。

4. 針對委員會建議事項設立執行團隊

設立跨職能團隊，目標為確保委員會的建議能順利實施，並持續追蹤和改進執行情形。

肆、2025美國國防部PPBE改革措施計畫

一、報告要點說明

根據PPBE改革委員會於2024年提出期末報告中的5大類28項建議事項，美國國防部於2025年1月發布「PPBE改革措施計畫」，並提出四大改革目標—「強化並簡化戰略形成預算到發展能力的流程」、「現代化並簡化國防部與國會之間的資訊共享」、「現代化並簡化財務管理業務系統」及「投資於當前與未來的人才」為改革核心的26項措施，並預於2028年底前全面完成改革。

在本次計畫中PPBE改革委員會期末報告所提出的「以國防資源分配系統（DRS）取代PPBE流程」、「改革預算結構」、「整合研發、測試、與評估預算科目」、「簡化預算流用作業程序」、「授權在重大決策週期內辦理預算調整」、「重新訂定各類型計畫的執行率要求」及「鼓勵使用國防現代化帳戶」等7項建議事項，因評估後效益未顯著與成本過高而未被採納（U.S.Department of Defense, 2025）；

而國防部所採納的21項建議事項中，則將「降低預算流用門檻」及「改進國防資源分配人員的培訓」等2項分別延伸出「根據撥款項目成長幅度放寬流用門檻」、「透過定期向國會報告方式放寬流用比例」及「放寬新增計畫流用門檻」等3項及「強化預算說明資料的撰寫訓練」、「強化國防部聯絡人訓練」、「擴大資料分析訓練」及「提升對私部門實務的理解」等4點改革措施（如表2）。

表 2 美國國防部 PPBE 改革措施計畫項目對照表

4 大改革目標	國防部 26 項改革措施	委員會提出 28 項建議
強化並簡化戰略形成預算到發展能力的流程	1. 加強國防資源分配指導	第 2 項
	2. 建立持續規劃和分析機制	第 3 項
	3. 增加維持性預算的可用性	第 6 項
	4. 根據撥款項目成長幅度放寬預算流用門檻	第 8 項
	5. 透過定期向國會報告方式放寬預算流用比例	第 8 項
	6. 放寬新增計畫預算流用門檻	第 8 項
	7. 減輕持續決議帶來的問題	第 9 項
	8. 檢視和整合預算科目	第 10 項
	9. 解決預算科目分類問題	第 11 項
	10. 檢視並更新與 PPBE 相關的指導文件	第 12 項
	11. 針對委員會建議事項設立執行團隊	第 28 項
現代化並簡化國防部與國會之間的資訊共享	12. 加強與國會面對面的溝通	第 17 項
	13. 統整預算說明書格式與內容	第 18 項
	14. 建立機密和非機密資訊共享系統	第 19 項
	15. 強化對國會要求事項的追蹤指導系統	第 24 項
現代化並簡化財務管理業務系統	16. 建立共同分析平台	第 20 項
	17. 加強國防部業務系統的治理	第 21 項
	18. 加速實現能通過會計師查核的財務報表	第 22 項
	19. 強化國防部資源分配系統	第 23 項
	20. 精簡流程並改善分析能力	第 26 項
投資於當前與未來的人才	21. 繼續專注於招聘和留任	第 25 項
	22. 提升對技術資源調度權限的認知	第 13 項
	23. 強化預算說明資料的撰寫訓練	第 27 項
	24. 強化國防部聯絡人訓練	第 27 項
	25. 擴大資料分析訓練	第 27 項
	26. 提升對私部門實務的理解	第 27 項

（資料來源：本研究自行整理）

二、改革重點

(一)強化並簡化戰略形成預算到發展能力的流程

強化戰略與預算、戰力撥交間的構聯，以確保戰略優先事項能透過資源配置有效落實。

(二)現代化並簡化國防部與國會之間的資訊共享

加強國防部與國會之間資訊交換的即時性、透明度與一致性，更有效地向國會說明與捍衛國防部的預算需求與戰略主張。

(三)現代化並簡化財務管理業務系統

本計畫重點在於第三項改革目標，藉由導入現代化工具，支援從規劃到執行的資訊整合，以優化財務管理系統與數據環境，美國國防部的PPBE流程極為複雜，涉及數千個相互關聯的單位、人員、技術與流程，目前的「Advana分析系統¹⁷」仍存在功能更新速度緩慢、數據存取與整合困難及治理與管理架構不明確問題，影響了平台的穩定性與持續發展，本次改革將成立整合小組，提出Advana分析系統擴展與增強計畫；並將目前PPBE相關的數據導入至Advana分析系統，制定資料共享協議、設立保護機制，以利於資料整合與運用。

(四)人才培訓及招募

要達成以上目標，仍須借助優質人才，因此須發展與招募能因應未來挑戰的高素質團隊，除了強化員工在財務管理、數據分析與戰略規劃方面的能力，並提供不同業務面向的培訓與職涯發展機會，建構能快速適應變化的服務體系，支援國防任務持續推進。

伍、結語

綜整美軍近半世紀軍事預算制度演變，分析其發展趨勢及改革重點如下：

一、強化資源分配效率，增加預算執行彈性

從冷戰開始，美軍透過逐步改革軍事預算制度，以提升資源分配效率與預算彈性，2003年PPBS制度轉型為PPBE制度，引入即時監控與預算流用機制，以提高決策靈活度；本次國防部則透過強化「國防規劃指導」時效性，建立反饋及持續規劃分析機制，並結合計畫與預算系統，優化數據管理，進一步提升資源分配效率；另提出可保留一定比例預算至次年度執行、與降低預算流用門檻等措施，擴大預算執行彈性，有效支援軍事技術創新，最大化運用國防財務資源，以應對瞬息萬變的全球安全局勢。

二、加強聯合作戰能力，建立定期檢討機制

PPBS制度時期起，美軍即透過「高尼法案」的頒布，強化聯合作戰能力，本次改革進一步強化跨單位、跨領域數據蒐整與分析功能，建立國防部整體分析循環機制，確保作戰能力評估與聯合戰力的分析的完整性，以為「國防規劃指導」等決策的重要參據；另為落實計畫執行檢討與回饋機制，美軍現行制度即包含「四年期國防總檢討」及執行階段之定期追蹤管考機制。在本次改革則強調建立持續檢視制度之合宜性，如定期檢視整合不合時宜的預算科目、更新PPBE指導文件及財務管理規範

¹⁷「Advana分析系統」係美國國防部鑑於原有的各軍種、各單位分散且孤立的數據系統，已經無法有效支援戰略規劃、預算編列及資源分配，於2017年成立的系統，目標是整合資料來源、提升數據可視化與分析能力，推動國防部門走向數據驅動的決策文化。

等，藉由持續分析與定期檢討作業制度，確保國防資源運用效能不墜。

三、善用創新科技技術，強化國會溝通機制

美軍自PPBS時期引進蘭德公司「成本效益分析」管理標準，自此有了系統性機制，本次改革並應用人工智慧協助數據分析與文件解讀，建立即時且全軍通用的國防部資源分配系統、會計作業系統及分析平台，以優化數據分析能力，整合作業及表件規格，提升管理效能；另美國國會無法依期限完成預算審議已形成常態，造成國防預算執行困難，本次改革強化定期與國會溝通機制，並透過資訊共享平台讓國會更易理解國防部政策與執行方向，促使國會支持國防預算。

美軍透過軍事預算制度之改革，有效支援軍事能力發展，使美國成為全球第一大軍事強國，長期位居軍事科技領導地位，因應近年面臨多重且快速變遷之軍事威脅，美軍於2025年所提出之改革措施計畫，更凸顯出軍事資源分配與決策機制需隨戰略環境變化持續調整的重要性，相關作法實值為各國所借鏡，以有效推展國防事務，確保軍事競爭能力。

參考文獻

一、中文部分

1. 劉立倫（2005）。國防財務資源管理。揚智出版社。
2. 常漢青（2020）。解構與建構中華民國與美國的戰略體系。《國防雜誌》，35（2）。
3. 陳勁甫、邱榮守（2007）。論析美國「四年期國防總檢」的立法要求與影響。《遠景基金會季刊》，14（2），145-187。

二、英文部分

1. U.S. Department of Defense. (2024). *Report on PPBE reform*. Washington, D.C.
2. Carol, DeCandido. (1996). *An Evolution Of Department Of Defense Planning, Programing, And Budgeting System: From Secdef Mcnamara To Vcjcs Owens*.
3. Thomas, T., Frazier. (1990). *The Planning, Programming, Budgeting System (PPBS): A Historical Perspective*. doi: 10.21236/ADA222521
4. Locher, J. R. (2012). *Has It Worked? The Goldwater Nichols Reorganization Act*. <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2537&context=nwc-review>
5. McGarry , B. W. (Ed.). (2024). *Defense Primer: Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) Process*. Congressional Research Service.
6. Miloradović, N. (2023). *Contemporary security challenges and their impact on the increase of the military spending and the budget for the development and procurement of weapons and military equipment*. Војно Дело, 75(3), 30-47. <https://doi.org/10.5937/vojdelo2303030m>
7. Young, S., McKernan, M., & Peters, H. (2024, May 8). *PPBE in comparative organizations: Case studies of U.S. competitors*. Paper presented at the 21st Annual Acquisition Research Symposium, Naval Postgraduate School, Monterey, CA. Retrieved from. <https://dair.nps.edu/bitstream/123456789/5228/1/SYM-AM-24-136.pdf>
8. U.S. Department of Defense. (2025). *Planning, Programming, Budgetin, And Excition Reform Implementation Report*. Washington, D.C.