

政策創新與租稅優化下的國防預算強化策略研究

林聖衛

國防大學財務管理學系副教授

摘要

本研究旨在探討在不直接提高租稅負擔率的前提下，政府如何透過政策創新與租稅優化來強化國防預算的永續性與效能。透過分析臺灣近年國防預算與租稅負擔現況，發現臺灣稅收占GDP比率偏低（約14%~15%）且國防支出約占GDP的2%左右。本研究進一步比較OECD、G7及亞洲鄰國（如南韓、日本、新加坡等）之國防支出與稅制結構，說明臺灣面臨的財政挑戰與國防需求落差。針對此落差，本研究提出多項具體策略建議與實施架構，包括租稅結構調整（在不提高稅率下增加財政收入）、資源配置優化（提高預算運用效益）、跨部門合作（整合各部門資源投入國防）以及軍民通用科技投資與公私協力（促進科技產業與國防結合）等。透過政策創新，如鼓勵軍民兩用科技研發、建立公私合作機制、推行中長期財政規劃等措施，可在不額外增加納稅人負擔的情況下提升國防預算規模與使用效益。

壹、前言

臺海局勢日益緊張，國防議題已成為臺灣社會普遍關注的焦點。近年來，政府持續提高國防預算，致力於強化自我防衛能力。然而，在國防支出大幅增加的同時，臺灣的財政基礎是否足以支撐這樣的需求？本文探討國防預算與財政政策之間的平衡關係；透過相關數據，分析臺灣國防支出占GDP的變化情況、稅收占GDP的國際比較，以及其他國家的經驗啟示，最後提出可能的財政調整方向。

面對安全威脅不斷升溫，臺灣近年來的國防支出明顯成長。以2024年度為例，國防預算已達新臺幣6,006億元，較2017年增長超過六成；其占GDP的比率，則從2016年的約2.05%攀升至2023年的約2.46%。行政院2025年度的編列數達新臺幣6,470億元，占GDP（26.8兆）的2.41%。雖然這個數字已超過北約提出的2%指標，但仍低於臺灣設定的3%內部目標，也顯示近幾年國防經費投入正逐步加速。

圖1顯示自2000年起臺灣國防預算（藍線）與整體稅收（綠線）的走勢變化。可以看到，2000年至2019年期間，國防預算在緩步增長；

自2021年開始，隨著特別預算（例如約290億元的戰機採購）投入，國防預算呈現明顯上揚。稅收則維持較穩定的增長速度，顯示國防所需支出擴張或將超越基礎稅收成長。

儘管國防預算持續拉高被視為必要舉措，但也帶來相當大的財政壓力。只要國防支出對GDP的占比增加0.1個百分點，就意味著政府得額外投入數百億元新臺幣的資金；若要在不犧牲其他公共服務的情形下填補這筆支出，勢必要審慎檢視臺灣的財政結構，尤其是政府稅收占GDP的比例，以及它在國際間所處的位置。

提升國防效能不僅需要增加總額，還需在既有預算內優化配置，例如確保投資採購項目能真正強化戰力。值得注意的是，雖然編列

預算逐年提高，但執行層面亦面臨挑戰（Li, 2020）。例如臺灣嚴重依賴對美軍購，而美方軍售延遲交付問題使得國防預算的執行效率受到影響。立法院近年多次凍結部分與延遲軍購相關的預算，以督促計畫執行。在爭取更多預算的同時，更需關注預算執行效能與資源有效運用，避免新增的經費因執行不及時而閒置或浪費。

貳、財政基礎與租稅負擔

若要評估臺灣能否進一步擴大國防支出，首要關鍵在於政府整體財政收入和經濟規模的對比，也就是常用的「租稅負擔率」（tax-to-

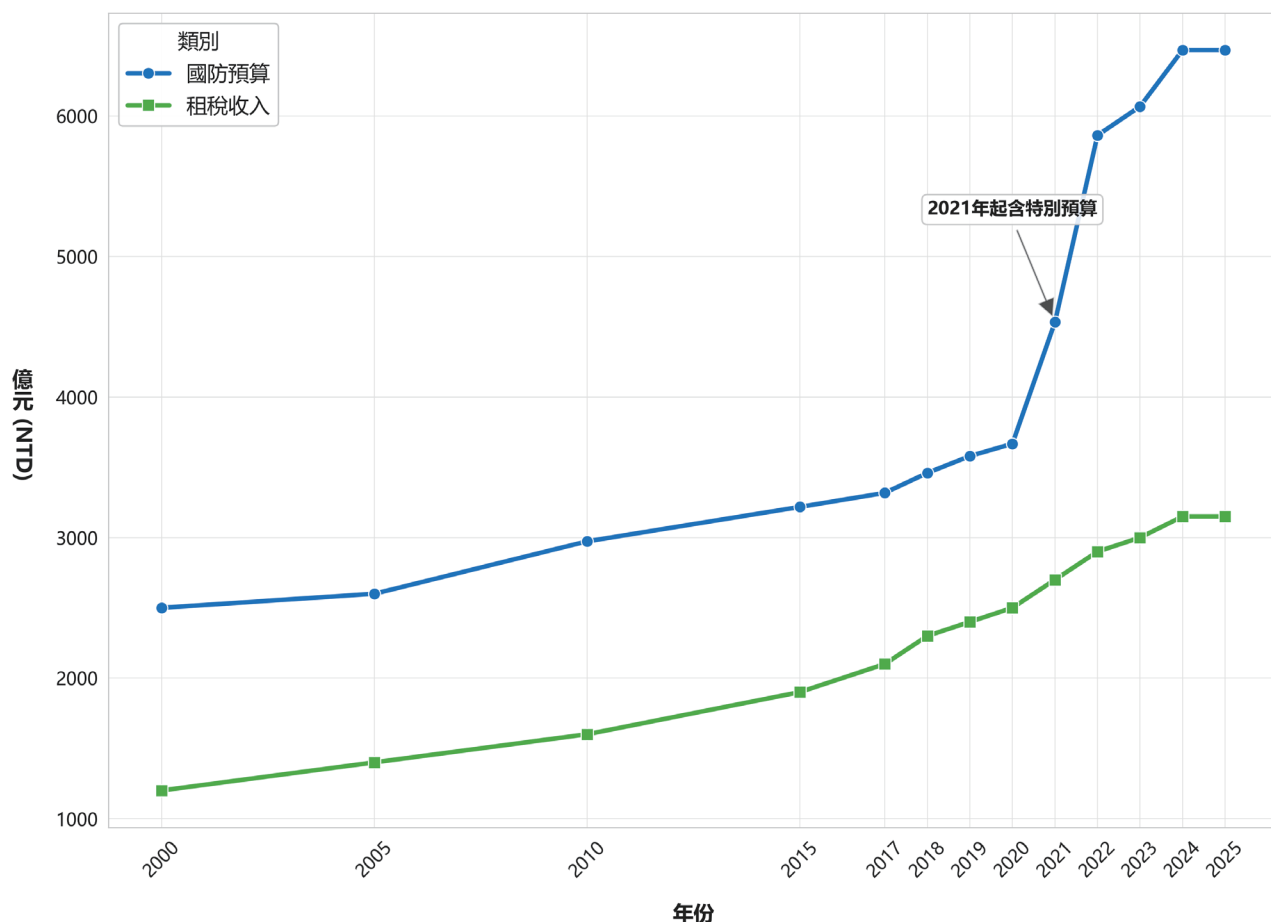


圖 1 臺灣歷年國防預算與稅收趨勢

（資料來源：國防部（MND）、政府預算報告）

GDP ratio)。臺灣的租稅負擔率長期偏低，相較於多數已開發國家更為顯著。以2021年為例，若不計社會保險，臺灣的租稅負擔率僅約13.2%，明顯低於許多先進國家，顯示政府可支配的財政資源相對有限。

圖2將幾個國家（含臺灣、美國、南韓、日本與中國）在「租稅負擔率」（橫軸，% GDP）與「國防支出占GDP比」（縱軸，% GDP）兩個面向同時呈現，並以圓圈大小代表大約的GDP規模。臺灣約落在2.5%的國防支出與13~14%租稅負擔率的位置，比起南韓、美國的數值都來得低，但又比中國與日本在國防占比上稍高（SIPRI, 2023）。

值得一提的是，臺灣政府債務相對GDP比率約24%，在國際上屬偏低水準（IMF, 2023）。這表示適度運用舉債融通（如發行國防特別債）亦是可行的財源之一。但考量《公

共債務法》對中央政府債限的嚴格限制（上限40.6% GDP），以及債務終須以稅收償還，本報告優先聚焦於不增加負債的稅制與支出改革方案。同時，我們強調跨年度的財政規劃：在經濟景氣較佳、稅收超預期時預作儲備，用於中長期國防建設，亦是一種間接提高財政空間的策略。例如2024年稅收超出預算約4,972億元即提供了一次強化國防投資的契機，若能透過特別預算或基金運用這些盈餘資金，就不用額外加稅即可支應國防所需。

綜上所述，臺灣目前的挑戰在於：國防預算有增強必要，但一般財政收入占GDP比重有限。因此，必須透過租稅結構調整來開源，以及資源配置優化來節流，同時運用跨部門協調與中長期規劃，方能在不提高稅率的情況下滿足國防經費需求。

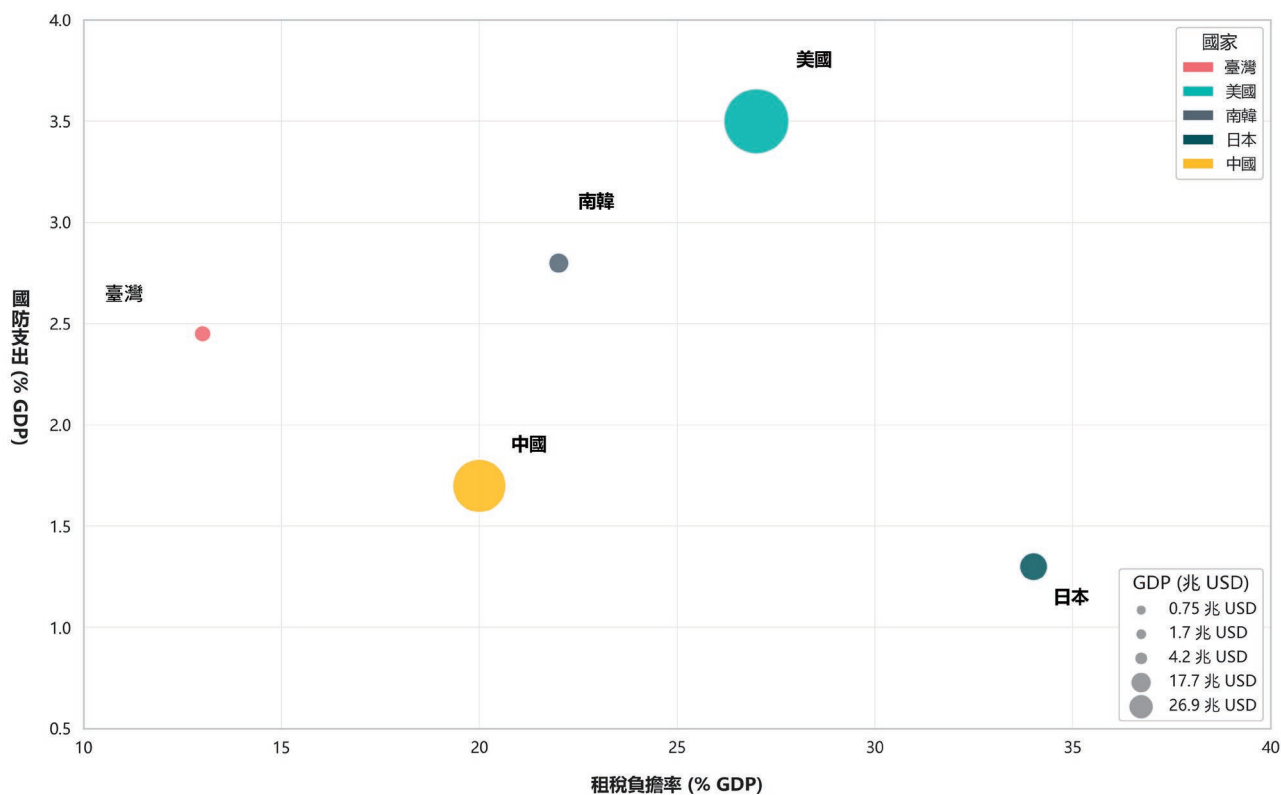


圖 2 各主要國家租稅負擔率與國防支出占 GDP 比的關係

（資料來源：SIPRI、世界銀行、各國政府預算報告（2023 年或最新資料））

儘管「低稅」政策在過去減輕了企業與民眾的稅負，但相對也意味著政府若要擴充公共支出，勢必面臨更大的財務調度挑戰。過去文獻指出採用支出效率模型有助於提高國防預算的分配效率（Albassam, 2020）。假設政府希望把國防支出從2.5%提升至3%，保守估計每年要增加新臺幣數千億元的支出，這部分要麼透過提高稅收、要麼必須削減其他預算，或加大舉債規模。若臺灣整體稅收占GDP的比例一直維持在約13%，將難以長期支應國防預算的快速增長。這也是為何在公共討論中，是否適度提升臺灣的租稅負擔率，日漸成為焦點議題；政府必須在經濟成長與稅制改革間取得平衡，凝聚社會共識，方能為國防等關鍵領域提供更穩定的財政支柱。

參、國際比較分析與關鍵 啓示

將臺灣的情形與其他國家作比較，更能看出不同政府如何在國防與財政負擔之間作取捨。以國防支出占GDP比率為例：美國長期維持在3%以上，2024年預計約3.4%（Posaner et al., 2025）；在亞洲地區，新加坡因地緣環境需求，國防占比約3.0%，南韓則在北方威脅下投入約2.7%（World Bank, 2023）。臺灣目前約2.5%，比前述兩國略低，但又高於一向以「專守防衛」為由的日本（1.4%）或是雖然軍費龐大但GDP基數更大、官方數字約1.5%的中國。總體來看，臺灣的國防負擔在全球屬中間區段：雖高於一些安全環境較為穩定的國家，但面臨相似威脅的國家投入比例更高。

圖3以堆疊長條顯示臺灣、美國、南韓及日本的政府歲出分配，涵蓋四大類：國防（藍

色）、社會福利（紫色）、教育（綠色）與其他（橘色）。以2023~2025年的預算為例，臺灣整體中央政府支出約3.15兆新臺幣，其中22%用於國防；美國的整體預算約6.1兆美元，防務占14%。南韓與日本則介於兩者之間，反映不同國家在財政優先順序上的差異。

從上述比較可知，一國國防占GDP的高低往往與周邊安全情勢有關，但整體財政能耐與政策優先順序也同樣重要。日本近年打破長期1%的慣例，計畫拉升至2%，以因應區域局勢；而新加坡透過穩健的財政儲備與投資收益，在不影響其他民生政策的情況下，維持了相對高的軍事支出。對臺灣而言，若要將國防占比進一步提升，財政體質與稅收結構都勢必要同步加強，才能避免擠壓其他重要領域。

綜合比較可見，臺灣目前租稅負擔低、國防支出中等：稅收占GDP約14~15%，國防約2.5%。這在國際上頗為特殊（多數國家要麼是稅高支出高，要麼是稅低支出低）。近期研究表明，增加直接稅比例有利於經濟增長，可為國防提供資金（Liu & Liu, 2023）。因此臺灣若不提高稅率而要增強國防預算，必須另闢蹊徑：向內挖潛增收、優化既有開支效率，以及借助其他部門和民間力量支援國防。下一節將據此提出具體的政策創新與策略建議。

整體而言，國際經驗顯示「強大的國防」與「穩健的財政」需要並行推動。許多國家在面臨安全壓力時，同步透過稅改或削減其他支出來補足軍費；也有國家依賴舉債度過危機後，逐步歸還債務。臺灣作為民主社會，必須在可承受範圍內凝聚社會共識，讓全民共同分擔國防帶來的成本。

基於前述分析，臺灣需要組合式的政策工具來強化國防財力，而非單一手段。以下從租稅結構調整、資源配置優化、跨部門合作以及

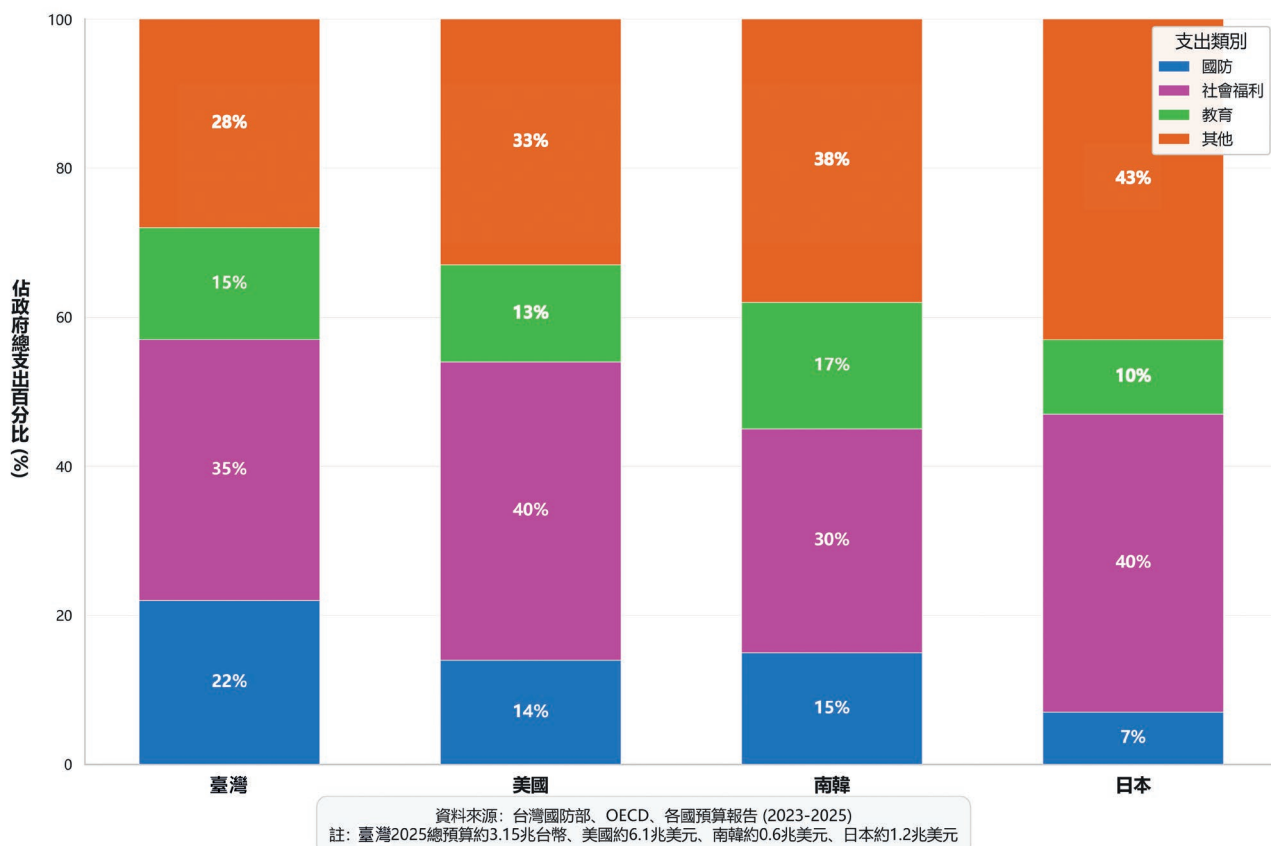


圖3 各國政府支出結構

(資料來源：臺灣國防部、OECD、各國預算報告 (2023-2025))

軍民融合與公私協力等角度，提出多項具體策略建議。呈現各策略如何共同作用，最終達成提升國防預算永續性與效能的目標。

對日益嚴峻的區域安全環境，臺灣國防支出需要穩定且充足的財源保障。在不大幅增加民眾稅負的前提下，政府可採取多元財政策略來支持國防預算的永續成長。這些策略涵蓋租稅結構調整、支出優化與跨部門合作等多個面向，形成全面性的國防財政支持體系。

在租稅結構調整方面，即使不提高法定稅率，仍有增加財政收入的空間。關鍵在於擴大稅基，檢視現行稅制中的減免與漏洞，適度縮減已達成政策目標的產業租稅優惠。同時，加強稅收科技應用，有效掌握地下經濟與網路經濟的新型態交易。臺灣目前個人和企業實際賦稅負擔偏低，透過優化資產與地價稅制，讓高

價資產持有者承擔更合理的稅負，可在民眾較能接受的方式下增加收入。調整物業稅可能在短期內增加收入，但長期效果有限 (Lin et al., 2018)。具體而言，拉近公告地價與市價差距，不僅能增加地方政府財源，中央政府也能透過財政劃分機制獲益，而民眾直接感受的是財富稅調整，對所得稅負擔並無增加，政治阻力相對較小。

此外，考慮設定特定財政收入專款專用於國防也是可行之道。例如，未來碳定價所得的部分收入可撥入「國防轉型基金」，既響應國際減碳趨勢，又為國防注入新財源。公營事業超額盈餘、國有財產活化收益同樣可提撥一定比例充實國防預算。在適度運用公債方面，臺灣政府債務占GDP比率較低，有餘裕發行長期國債籌措大型國防投資所需資金，關鍵是同步制定

未來償債計畫，避免世代不公。透過這些措施，有望每年增加數百億至上千億元新財源投入國防，而不會明顯加重中產階級的稅負負擔。

在開源的同時，「節流增效」同樣重要，確保每一分國防預算都能發揮最大效益。全面檢視中央政府各部門歲出，特別是大筆補貼、低效益投資等項目，透過「零基預算」或績效審計找出可壓縮的支出空間，將節省的經費優先轉入國防和安全相關用途。這相當於在總支出不變的情況下進行結構調整，提高關鍵領域的資源比例。同時，加強國防採購與建案管理，避免預算執行延宕浪費。建立滾動式多年度預算機制，允許國防重大投資跨年度編列與執行，減少資源閒置。

肆、軍民融合科技投資策略框架

圖4展示了一個全面性的軍民融合科技投資策略框架，勾勒出臺灣如何透過政府、軍方、民間投資者及研究單位之間的緊密協調，優化國防科技投資。這個戰略性框架不僅呈現了各利益相關方的互動模式，更提出了具體可行的政策路徑，為臺灣在面臨財政限制的同時，仍能有效強化國防能力提供解決方案。軍民協同創新可推動雙用技術發展，增強國防能力（Liang et al., 2024）。

從政府層面來看，該框架建議設立「國防創新投資基金」，為軍事科技相關投資提供高達30%的稅收優惠，同時建立5,000億元新臺幣規模的國防創新基金，採取與民間1:1的配對投資模式。這種方式巧妙地運用有限的公共資金，撬動更多私人資本投入國防科技領域。在科研補助方面，計畫主張國防科技研究預算應

每年增加至少8%，並策略性地優先資助半導體、人工智能、無人系統及網路安全等臺灣已具競爭優勢的關鍵技術領域。

創投資金機制是該框架的另一重要組成部分。它提出在新竹、臺南等地設立軍民兩用科技專區，提供法規沙盒環境，並發展三軍科技研發中心與民間合作的創新模式。同時，建議建立「國防科技需求清單」年度公開機制，並制定軍方採購規定，允許無競標程序即可進行試驗性採購，為民間參與者提供市場確定性。

研究單位則被賦予簡化軍用技術專利程序的任務，目標是將審批時間縮短至90天內，並建立國防科技專利資料庫，促進軍民技術交流與商業化機會。框架中的軍方戰略倡議借鑒了國際最佳實踐，特別參考美國國防創新單位（Defense Innovation Unit, DIU）模式和日本防衛省防衛裝備廳（Acquisition, Technology & Logistics Agency, ATLA）經驗，提議設立「臺灣國防創新樞紐」統籌軍民科技合作，並制定2025-2035年的國防技術路線圖。此外，還包含建立臺灣版「國防先進研究計劃署」（Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA），以加速突破性軍事技術發展。

這種整合性的方法正面回應了臺灣面臨的關鍵挑戰：如何在財政有限的情況下擴展國防能力。通過構建吸引民間投資的激勵機制，該框架有潛力成倍放大有限的政府國防支出效益。它代表了從傳統國防採購向創新生態系統的轉變，能夠更有效地提供技術優勢。這種模式與國際趨勢高度契合，國防現代化越來越依賴商業技術的適應性應用，而非純粹的軍事專用開發（Tsujiguchi & Tanaka, 2025）。

對於臺灣而言，這種策略尤為適合，因為臺灣在先進科技製造領域保持顯著優勢，這種方法既能利用現有的競爭優勢，又能加強國家

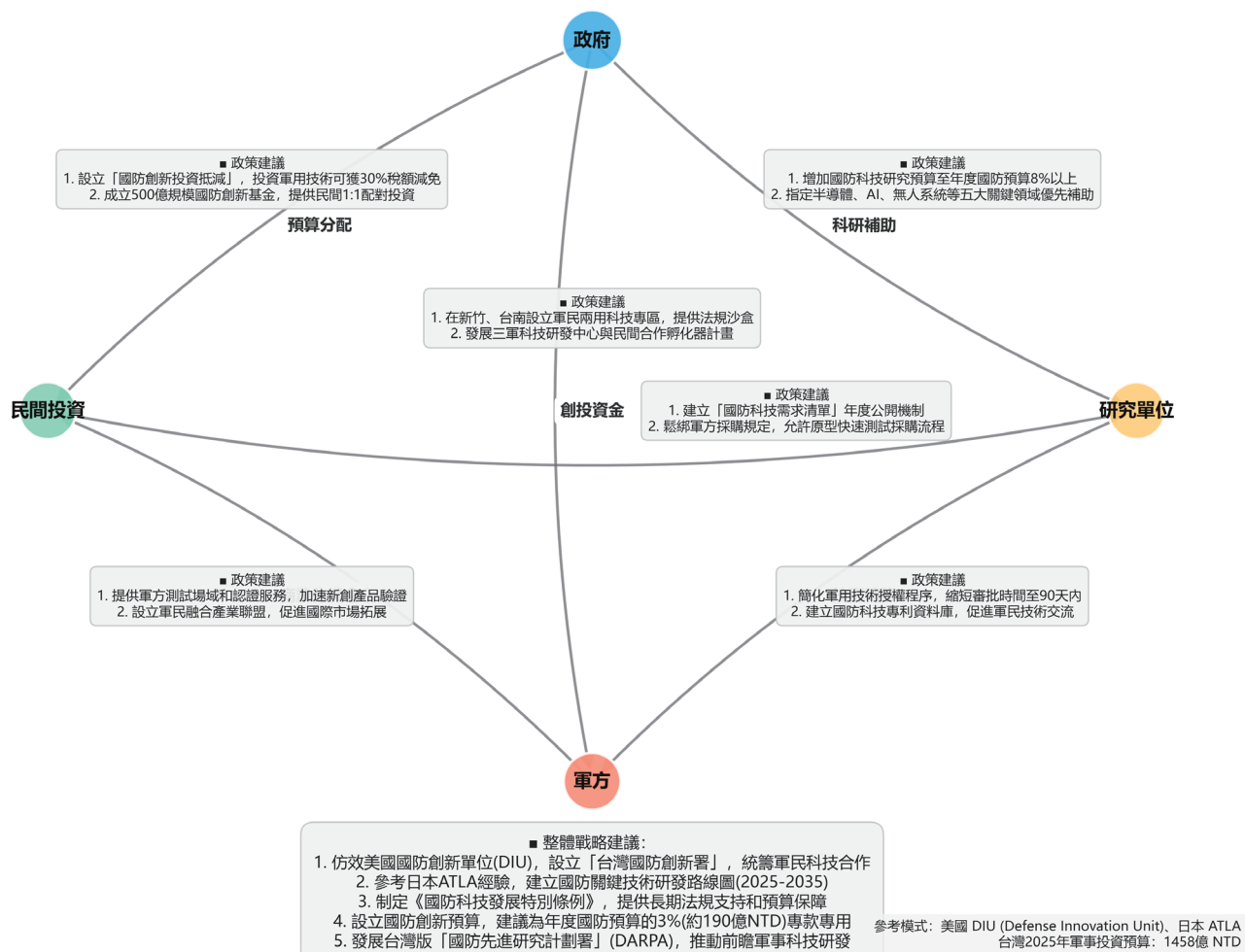


圖4 軍民融合科技投資與資金流向示意圖

安全。通過在民用和軍事應用之間創建結構化的技術轉移途徑，這一模式可能產生超越國防本身的經濟效益，形成國防投資反過來促進更廣泛產業競爭力的良性循環，為臺灣在日益嚴峻的地緣政治環境中創造更多戰略彈性和發展空間。

伍、強化國防財力的財政策略

基於前述分析，如果臺灣有意在不久的將來將國防支出提升至GDP的3%甚至更高，勢必要採取多元的財政策略。首先，擴大財政收入

基礎是一大關鍵。政府可考慮調整特定稅率或刪減部分過度的租稅減免，尤其針對高所得族群或特定產業，以擴大整體稅收。另一方面，推動經濟成長同樣重要，當GDP規模擴大，維持相同的國防占比就能帶來更高的絕對支出。不過，決策者需在產業政策與稅改之間取得平衡，讓經濟繁榮的果實能回饋到公共財源，進而支持國防等關鍵需求。

其次，調整預算優先順序無可避免。在財政資源有限的前提下，政府應審慎檢討非急迫或效益不高的計畫，把資源優先投向國防等核心項目。透過「精實國防」的觀念，也就是加強執行透明度、減少浪費，讓每一分預算都能有效運用。或另可考慮設立國防基金或專項

預算，把歲計賸餘或特定收入（如國有財產收益）儲蓄起來，以因應國防現代化的資金需求，減少對年度稅收的依賴。

再次，適度運用債務工具同樣值得考慮。在國防支出短期內快速擴充時，發行長期公債可以平衡年度財政壓力。臺灣的債務水平目前不算高，信用評等也不錯，只要規劃好中長期償還計畫，即可避免超過未來財政的負擔。不過，仍需保持財政紀律：若債務比重過高，將削弱政府在面對其他挑戰時的應變能力。

最後，爭取全民支持更是不可或缺。增加國防預算通常意味著某種程度的負擔分擔，不是多繳稅，就是壓縮其他公共服務。政府需向社會強調，投資國防不僅關乎國家安全，更關乎長遠的發展利益；並藉由公開透明與預算成果的展示，讓民眾相信加碼的軍事支出確實能帶來實際效果。只有在民意的理解與支持下，財政改革措施才能順利推動，而不致引起大的反彈。

陸、結 論

面臨日趨複雜的安全環境，臺灣提升國防實力已成為一項迫切任務。然而，國防經費的增加並非僅靠國防部一己之力，而是整體國家資源的重新分配。雖然臺灣國防支出占GDP比率逐年攀升，但長期以來的低稅負卻也削弱了更進一步擴張軍費的空間。國際經驗告訴我們，當外在威脅加劇時，往往需要「開源」與「節流」並重，一方面擴大政府收入以保障國防財源，一方面在支出上精打細算、提高效率。

總之，強化臺灣的防務能量，必然仰賴一系列政策的配合。這不只是預算數字的堆高，更是社會對風險的認知與共同承擔的意願。當

社會意識到「沒有安全，就沒有經濟發展與安定生活」之時，為了加大國防支出所需的財政調整才有堅實的社會基礎。展望未來，臺灣應善用當前經濟成長與財政相對健全的有利條件，推動稅制優化與預算體質強化。透過兼顧經濟動能與社會公平，逐漸提高政府整體收入占GDP的比例，才能為國防及其他重大政策提供更可靠的財政後盾，使臺灣在瞬息萬變的全球局勢中確保安全與永續繁榮。

參考文獻

1. Albassam, B. A. (2020). A model for assessing the efficiency of government expenditure. *Cogent Economics & Finance*, 8(1), 1823065.
2. International Monetary Fund. (2023). *Republic of China (Taiwan)* (World Economic Outlook Database, October 2023). IMF.
3. Li, S. X. (2020). *Why So Little? The Curious Case of Taiwan's Defense Spending*. University of Washington.
4. Liang, X., Liang, Y., Kang, W., & Wei, H. (2024). Research on military-civilian collaborative innovation of science and technology based on a stochastic differential game model. *Plos One*, 19(1), e0292635.
5. Lin, S.-H., Li, J.-H., Hsieh, J.-C., Huang, X., & Chen, J.-T. (2018). Impact of property tax on housing-market disequilibrium in different regions: Evidence from Taiwan for the period 1982–2016. *Sustainability*, 10(11), 4318.
6. Liu, P., & Liu, Z. (2023). Optimization of tax structure and high-quality economic development. *Academic Journal of Business & Management*, 5(20), 48-54.

7. Posaner, J., Kayali, L., Brinkmann, J., & Noyan, O. (2025, January 8). Europe splits on Trump's call to dramatically boost defense spending. Politico.
8. Stockholm International Peace Research Institute. (2023, April). *Trends in world military expenditure, 2022* (SIPRI Fact Sheet).
9. Tsujiguchi, M., & Tanaka, M. (2025, January 21). *Exploring promising opportunities for defense-tech start-ups in the U.S.-Japan alliance*. Center for Strategic and International Studies.
10. World Bank. (2023). *Military expenditure (% of GDP) – Singapore & South Korea* (World Development Indicators).