

從人口轉型趨勢看國防預算 配置挑戰：危機與轉機

鄧龍翔

長榮大學經營管理研究所博士生

摘要

面對全球人口結構快速變動趨勢，我國已進入高齡化與少子化並行發展之關鍵階段，對國家安全維護與財政資源分配構成長期性挑戰。根據內政部113年11月統計，截至112年底，65歲以上人口達429.7萬人，占總人口18.35%；國發會預測，至117年我國將轉入「超高齡社會」，高齡人口占比將高達20%，形成人口結構顯著轉型態勢。依據「人口轉型理論」及「社會資源競爭理論」觀察，預估114年扶老比為29.29%，至136年將升至65.85%，顯示可用勞動人口與適齡服役人力將持續減少，對兵源補充與戰力維持構成潛在風險。此一背景下，國家應於有限財政條件下，審慎研擬社會福利支出與國防經費配置，並落實《114年四年期國防總檢討》「預算妥適配置」之政策導向，建立前瞻、均衡、具回應性的資源分配機制。在面對結構性人口變遷長期挑戰之際，如何強化國防韌性、穩定戰力編現，同時兼顧社會整體安全與永續發展目標，實為當前國家施政重點之一，亦為政策規劃亟需持續關注與因應之核心議題。

註：扶老比=（65歲以上人口/15-64歲人口）x100%

壹、前言

我國目前處於人口結構轉型之關鍵節點，其影響層面涵蓋社會發展、經濟運作及國防安全等多元領域，已成為國家整體戰略規劃所不可忽視之重大變數。依據內政部及國家發展委員會113年11月公布之統計資料（如圖1），截至112年底，15至64歲工作年齡人口為1,633萬人，占總人口69.73%；65歲以上高齡人口已達429萬人，占比18.35%，顯示我國正加速邁向「超高齡社會」。

上述趨勢顯示，未來社會福利支出將持續上升，政府財政負擔同步擴大，勢將對國防資源配置產生壓力。依「人口轉型理論（Demographic Transition Theory）」觀之，在生育率與死亡率雙降背景下，人口結構變動具長期且不可逆性，對適齡服役人口供給、人力資源結構及國防財政編列等層面構成系統性挑戰。

鑑此，國防部主計體系可參據「社會資源競爭理論（Theory of Social Resource Competition）」作為分析架構，系統研析在有限財政資源下，國防預算與社會福利支出之間的潛在張力與競合關係。透過推動資源分配精準化、政策溝通

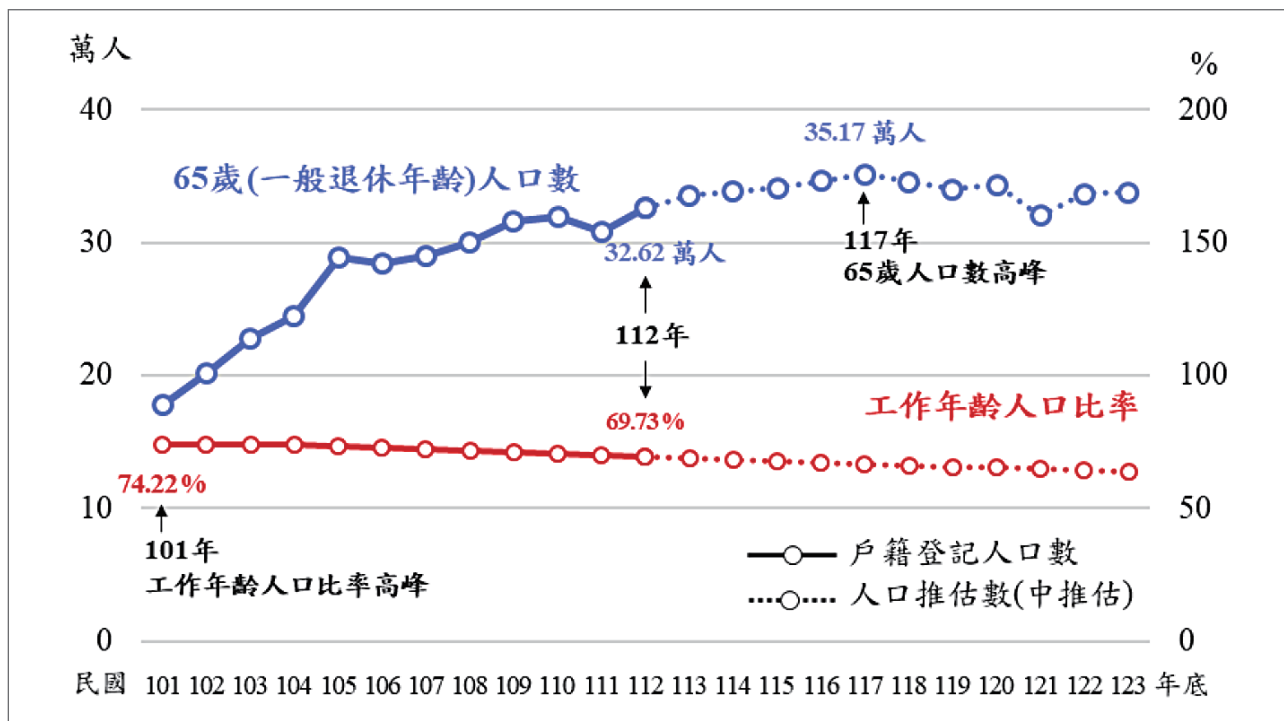


圖1 我國65歲人口數趨勢圖

資料來源：內政部戶政司、國家發展委員會人口推估查詢系統。

制度化及風險管理常態化，建立長期財政應對機制，以確保國防基礎資源穩定供應、兵力結構不受衝擊，進而維持國防戰力穩定，實現國家安全與社會發展之平衡共進。

貳、理論觀點分析

一、人口轉型理論：從「高生高死」邁向「低生高死」的人口結構變遷

根據「人口轉型理論（Demographic Transition Theory）」，社會在人口發展進程中，通常將經歷由「高出生率、高死亡率」向「低出生率、低死亡率」之逐步演變。此一過程伴隨總人口成長趨緩，並導致人口結構出現長期性、根本性轉變，對政策規劃、資源配置及社會制度設計產生重大影響。觀察國內近十年統計資料，出生人數自104年之21萬3,598人，

下降至113年之13萬4,856人；同期間死亡人數則由16萬3,858人攀升至20萬2,107人，顯示我國已正式進入「低生高死」階段，總人口規模呈現負成長趨勢，人口老化速度加劇，適齡勞動與服役人口明顯萎縮，此一變化對國防體系造成直接衝擊。兵力結構作為國防戰力之基礎，需仰賴穩定且具規模之適齡徵集人口作為支撐。依據最新人口分布資料（如圖2），113年度全國0至4歲男性人口已低於40萬人，預估至131年（即達法定徵兵年齡）時，兵源規模恐難以支應現行常備部隊所需之人力編現，對部隊編制完整性及訓練持續性構成壓力。因此，國防政策必須前瞻性檢視人口結構對兵力補充之影響，適時研議應變措施，包含：調整部隊編制型態、強化科技戰力比重、建立機動彈性之後備體系，以及評估替代役種或其他人力支援方案，以因應兵源持續緊縮所帶來之挑戰，確保國防任務得以穩定遂行。

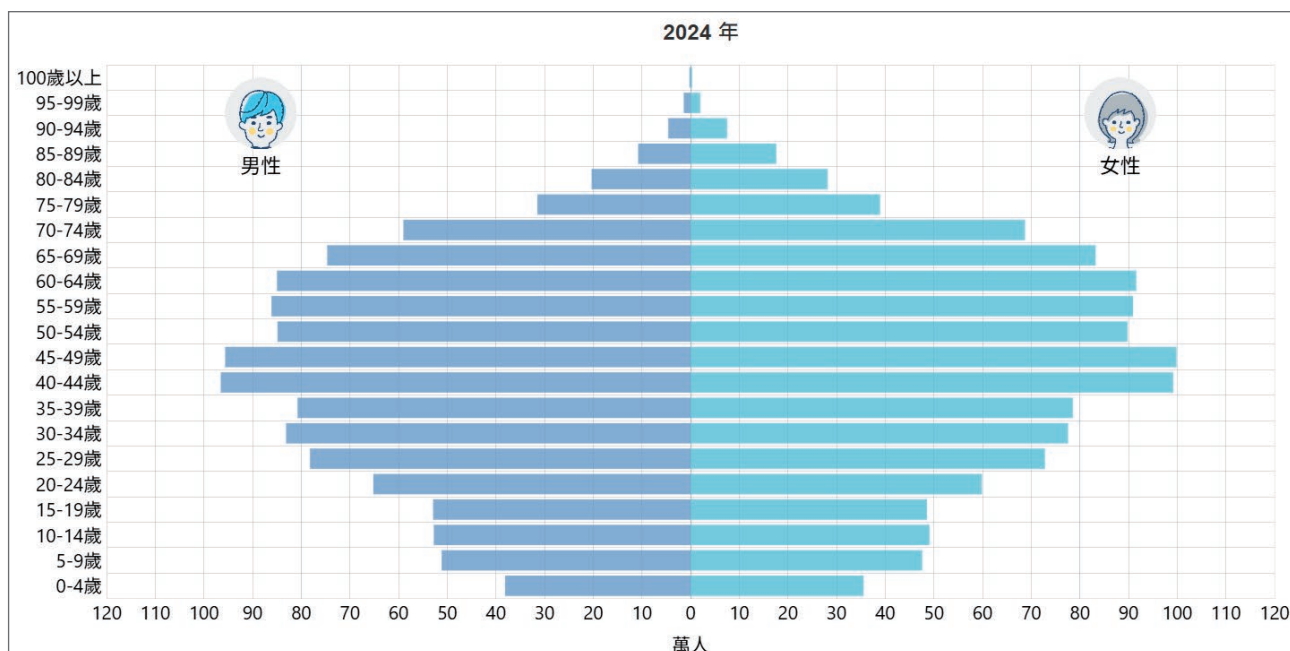


圖 2 我國人口金字塔圖（113 年）

資料來源：國家發展委員會人口推估查詢系統。

二、人口結構變遷與國防兵力挑戰：從人口趨勢觀察

綜觀國內近十年人口統計數據（如表1），出生人數與出生率持續下滑，死亡人數與死亡率則逐年上升，顯示我國已加速邁入高齡化與少子化社會結構。以出生數據為例，104年新生兒數為21萬3,598人，至113年降為13萬4,856人，減幅逾37%；同期粗出生率亦自9.10%降至5.76%，反映新生人口大幅萎縮，少子化趨勢持續惡化。相對而言，死亡人數自104年之16萬3,858人增加至113年之20萬2,107人，粗死亡率由6.98%上升至8.63%，顯示高齡人口增加對死亡結構所產生之推升效應。進一步觀察人口自然增長變化，自108年起死亡人數即逐步逼近出生人數，至111年起死亡人數已正式超過出生人數，已正式進入「人口負成長」階段，象徵人口結構出現實質轉折點。上述人口變遷將對國防兵力穩定性造成系統性挑戰。適齡服役人口日益萎縮，成為當前兵力結構調整之重要依

據。依據《112年國防報告書》記載，國家安全高層會議於111年12月27日由總統主持召開，考量戰備需求與人力結構現實，決議調整兵役制度。行政院據此核定，自113年1月1日起恢復常備兵役期為一年，適用對象為94年次以後出生役男，改採「徵募並行制」，以強化基層戰力並厚植全民國防基礎。惟即使恢復徵兵制度，兵源基數縮減趨勢未見逆轉。根據《112年國防報告書》推估，113年至118年間每年可徵召入營人數約為7萬人，此數據係依94至99年出生人口（平均約19萬5,000人）推估；然而113年實際出生人數僅為13萬4,856人，若依比例推估，至131年（即18年後）每年可徵集之役男恐僅剩約4萬8,000人，將不足以支撐現行部隊之運作與備戰需求。此一趨勢顯示，兵力來源將面臨持續性短缺，國軍編現穩定與訓練能量勢將受到衝擊。未來如遇外部安全威脅升高或需調整戰略部署方向，恐出現兵力缺口，對國家安全形成長期風險。綜合研判，「低出生、高死亡」所導致之人口結構轉變，不僅將壓縮整體勞動市

場，亦將加劇國防人力資源短缺問題。國軍應及早提出具體且具執行性的因應作為，包括強化替代人力運用、精進後備兵力整備、推進科

技兵力建設及擴大志願役吸引機制，俾維持整體防衛戰力之穩定與延續，妥善因應日趨嚴峻之人口安全雙重挑戰。

表 1 我國近 10 年出生人數與死亡人數比率統計表（104-113 年）

年份	出生人數	粗出生率（‰）	死亡人數	粗死亡率（‰）
104	213,598	9.10	163,858	6.98
105	208,440	8.86	172,405	7.33
106	193,844	8.23	171,242	7.27
107	181,601	7.70	172,784	7.33
108	177,767	7.53	176,296	7.47
109	165,249	7.01	173,156	7.34
110	153,820	6.55	183,732	7.83
111	138,986	5.96	207,230	8.89
112	135,571	5.81	205,368	8.80
113	134,856	5.76	202,107	8.63

資料來源：內政部統計月報。

三、社會資源競爭理論：國防與社福支出之間的平衡挑戰

依據「社會資源競爭理論（Theory of Social Resource Competition）」，當政府面臨有限財政資源條件時，部會間支出勢必產生競合關係。近年我國不僅面臨少子化與高齡化雙重影響，社會福利需求快速增加；同時，隨區域安全情勢日益緊張，國防支出亦呈現擴張趨勢，兩者對財政資源的分配壓力日益明顯，形成施政優序與政策選擇之重大挑戰。在施政功能分工上，國防支出對應國家安全、地緣戰略與防衛能力建構；而社會福利則回應人口結構變化、民生保障與社會穩定需求。當外部軍事威脅升高，國防預算往往獲得優先配置；惟若國內社會輿論關注高齡照護與弱勢支持等議題，則施政重心將轉向社會福利。上述兩者於不同情境下皆具政策正當性，惟其背後均須仰賴同一財政來源，遂使資源調配產生交叉張力。就

財政資源配置而言，在總體稅收或收入基礎無法顯著擴張情況下，各項支出勢須於有限預算中相互競爭。

國防與社福固然為主要支出項目，同時亦與教育、醫療、交通等其他部門形成交叉排擠效應，增加整體預算編列與施政協調難度。在政策正當性層面，社福支出因受益人口廣泛、直接影響民生，常具有高度社會支持；而國防支出雖關係國家安全，然其效益屬於潛在型、防範型，較難被一般民眾即時感知。若未能適當說明國防支出之急迫性與正當性，如區域軍事壓力升高等關鍵因素，恐導致社會認知落差，影響政策推動成效與穩定性。綜合以上觀察，建議可從下列三個面向進行整體風險評估與資源配置策略研擬：

（一）地緣政治風險升溫

區域安全情勢若持續緊張，勢必推升國防預算規模，將進一步引發與其他公共支出（如：社福、教育等）之資源分配矛

盾，需建立彈性預算調整機制因應。

(二) 高齡人口持續攀升

隨著扶老比逐年上升（如圖3），社福

支出呈現剛性成長特性，預算調整空間受限，政府須在確保國防戰力與保障民生照顧間，建立長期均衡財政分配策略。

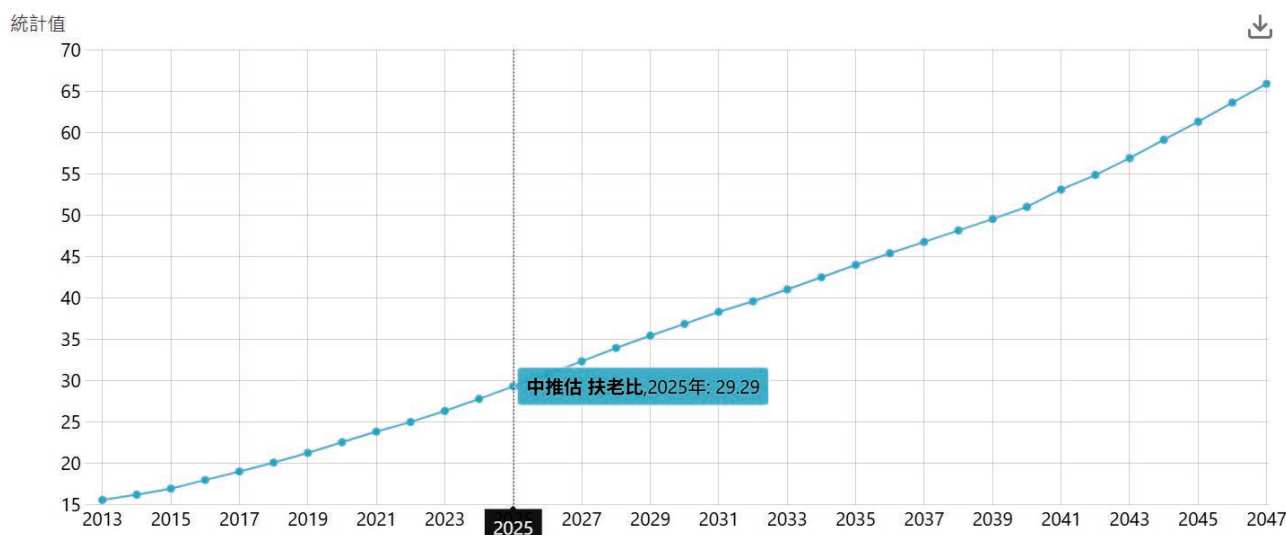


圖3 我國人口扶老比推估值 (102-136年)

資料來源：國家發展委員會人口推估查詢系統（114年以後為推估值）。

(三) 國家債務擴張風險

當國防與社福支出同時上升，若經濟成長放緩或財政收入未見顯著改善，政府可能傾向透過舉債應對短期壓力，導致債

務規模擴張，進而影響中長期財政穩健性（如表2）。因此，需強化預算紀律與建立跨期財政責任機制，以維持資源配置之永續性。

表2 我國近10年國債鐘資料 (105-114年)

日期	中央政府債務未償餘額			平均每人負擔債務 (萬元)
	1年以上(億元)	未滿1年(億元)	合計(億元)	
105年4月30日	53,988	2,703	56,691	24.1
106年4月30日	54,358	2,229	56,587	24.0
107年4月30日	53,893	2,190	56,083	23.8
108年4月30日	53,901	2,800	56,701	24.0
109年4月30日	53,378	2,246	55,624	23.6
110年4月30日	56,428	2,250	58,678	24.9
111年4月30日	58,498	3,130	61,628	26.5
112年4月30日	59,448	3,970	63,418	27.2
113年4月30日	59,938	3,591	63,528	27.1
114年4月30日	59,794	2,080	61,874	26.5

資料來源：財政部國庫署。

總結而言，面對有限財政條件下之多元政策需求，政府應建構制度化政策評估模型，強化施政溝通機制，提升國防支出正當性認知，並兼顧社福政策持續推進，以確保財政配置合理、戰力穩定與社會福祉共存發展之政策目標得以實現。

參、近10年國防及社福支出趨勢觀察

根據表3統計資料顯示，自102年至112年，我國國防及社會福利支出整體呈現穩定成長趨勢，惟在金額規模、成長幅度與資源配置重點方面，兩者展現不同動態特徵，反映政策重心隨內外部情勢逐步調整。首先，就國防支出觀察，102與103年度出現年減率（-3.70%、-0.42%），顯示當時預算成長趨緩；104至105年度轉為正成長，106年再度下滑（-3.24%），惟自107年度起呈現連續成長態勢，尤以111年度年增率高達18.42%，112年亦達10.89%，顯示國防預算近年獲得顯著提升，與區域安全情勢變化具有高度關聯。其次，社會福利支出則以穩定成長為主軸，僅103年度出現-3.68%減幅，其餘年度多維持正向成長。特別於109與110年度，年增率分別達17.69%與14.42%，主要反映高齡化人口迅速上升，長照、津貼等政策需求攀升；雖然112年度增幅收斂至2.13%，但全年總支出金額仍高達新臺幣8,919億元，規模顯著高於國防支出，顯示社福政策仍為財政資源配置之主要方向。從相對資源配置結構觀察，國防預算雖有明顯提升，但其占整體財政比重仍遠低於社會福利支出。此一趨勢反映在總體財源有限的前提下，兩者將呈現結構性排擠效應，未來如國防預算持續擴張，將對其他部門

（如：教育、基礎建設、醫療等）形成資源壓力，增加施政協調與預算分配之難度。綜合上揭觀察，可歸納以下三項趨勢與政策意涵，供未來財政規劃與政策調整參考：

一、整體檢討總預算規模與支出優序

當國防與社福支出同步擴張，將推升政府總支出規模，若稅收成長與財源開發未能同步，恐加劇國家財政壓力。因此，有必要檢視支出結構，明確界定優先序，建立兼顧安全與福祉之永續財政架構。

二、規劃中長期預算與資源整合機制

面對安全環境與人口結構之雙重變遷，宜推動具預測性之中長期財政規劃，並建構部門間協作機制。例如，國防資源可延伸應用於防災救援、重大工程支援等任務；社會福利政策亦可涵蓋退除役官兵就業輔導、照護資源整合，提升整體資源運用效益。

三、強化戰略溝通同時凝聚社會共識

在國防預算增幅明顯背景下，應透過戰略性政策溝通，清晰說明其與國家整體安全規劃之關聯，取得社會與國會支持。另應同步回應社會對長照、弱勢照護等民生需求，以消弭「軍費排擠社福」之認知疑慮，促進施政正當性與社會穩定。

肆、國防部主計部門未來應對策略

面對地緣政治風險持續升高與高齡化社會壓力並存之挑戰情勢，國防預算與社會福利支出之間的資源競合趨勢日益明顯。為兼顧國

表 3 國防與社福支出數額比較表（102-112 年）

年度	國防		社會福利	
	支出（千元）	年增率（%）	支出（千元）	年增率（%）
102	292,646,019	-3.70	536,911,718	-0.65
103	291,417,812	-0.42	517,142,825	-3.68
104	304,635,599	4.54	532,095,640	2.89
105	314,847,144	3.35	548,538,121	3.09
106	304,631,570	-3.24	563,844,224	2.79
107	308,571,062	1.29	588,093,209	4.30
108	321,506,440	4.19	591,121,056	0.51
109	341,048,627	6.08	695,689,191	17.69
110	371,154,408	8.83	795,992,685	14.42
111	439,538,447	18.42	873,356,895	9.72
112	487,400,844	10.89	891,964,024	2.13

資料來源：行政院主計總處。

軍戰力整建需求、財政可負擔性及社會支持基礎，國防部主計體系可基於前瞻性思維，強化預算治理效能與社會溝通能力，逐步建立具韌性、可調整之資源運用架構，故研擬下列三項策略以應對未來高度不確定性：

一、推動預算效益制度化，強化資源運用績效管理

為確保建軍備戰所需資源能有效支持國防戰略與兵力整建進程，宜建立具系統性之預算效益評估機制，針對重大專案（如：武器系統建案、科技研發計畫）設置具量化特性之關鍵績效指標（KPI），作為預算執行績效衡量依據，並導入外部第三方（如：學術機構或專業智庫）進行獨立性效益評估，透過制度化之事前評估、事中管控與事後檢討三環節，逐步建立獎懲與回饋機制，提升單位執行效能與責任

意識，形成閉環式管理流程，強化國防財務治理透明度與信任基礎。

二、強化國防公共溝通，擴大社會支持動能

在國防預算與社會福利支出出現競合壓力背景下，民意支持成為國防財務永續推動之重要支柱。主計部門可與政戰體系進行任務編組，整合內部資源共同推動國防成果以對外展現，聚焦民眾有感項目（如：軍民合作、災防支援、科技創新等），透過主題式圖文、數據視覺化與媒體合作等方式，提升社會理解與正向認知；另積極推展全民國防教育，結合高等教育機構及地方政府辦理相關活動，深化青年世代對國防資源分配的理性認識，逐步擴大社會參與基礎，促進軍民互信與政策支持強度。

三、建構預算雙軌應變架構，兼顧彈性與穩定需求

考量國際局勢與科技演進變化快速，國防部主計體系可順勢建構「基本預算」與「應急預算」雙軌機制：前者作為常態性支出基礎，保障建軍備戰之連續性與可預測性；後者則預留應對突發情勢（如：地緣衝突升高、重大技術突破）所需彈性資源，具備快速調度與應變能力；同時應強化與行政院、財政部等相關部會協調機制，建立常態化應急預算審議程序，確保在危機情境下可迅速調動資源，兼顧財政紀律與行政透明度。

綜上所述，國防部主計體系可本於「效能導向、社會連結、機制彈性」三項原則，持續優化預算治理，提升財務規劃之前瞻性與回應性。藉由結合戰略思維與財政工具，不僅可確保國防資源投入之穩定與可持續性，亦有助於在有限資源條件下實現戰力維持與社會支持的政策平衡，進而強化國防安全與整體國力之協同效應。

伍、結語：前瞻應對人口轉型，鞏固國防財務韌性

人口結構轉型所引發之連鎖效應，已由社會政策範疇延伸至國防安全領域，對兵力來源、軍事人力市場與財政資源配置均構成長期性衝擊。依據「人口轉型理論」，當前臺灣正處於高齡化與少子化交錯之關鍵階段，在勞動人口與適齡役男逐年遞減的趨勢下，國防戰力維持與人力補充將面臨持續壓力。從主計觀點研析，如何於有限財政資源條件下，兼顧

戰略嚇阻需求與社會支持基礎之維繫，已成為國防預算治理之核心命題。根據「社會資源競爭理論」，隨著高齡化加劇帶動社會福利支出剛性成長，國防與民生預算間之排擠效應益形顯著，特別在區域安全風險升高與戰力現代化推進同步發展情境下，尤需建構前瞻性、彈性與具政策說服力之財政規劃架構。綜合本文所述，國防部主計部門應聚焦以下三項策略方向，以回應人口變遷所帶來之挑戰：

- 一、制度化效益評估機制：強化預算成效管理與資源運用透明度。
- 二、強化國防公共溝通：凝聚社會大眾對國防支出之理解與支持。
- 三、建構預算彈性應變架構：因應快速變化之安全環境與財政條件。

未來，國防主計體系可持續深化跨部門協調機制、落實精準治理理念，提升預算決策過程之正當性與施政接受度；同時應關注長期人口趨勢與財政風險之互動影響，建立具備前瞻視野、動態調節與社會共識導向的國防財務治理體系。總之，人口結構變遷為國防財政帶來高度不確定性，亦為檢驗制度韌性與資源配置能力之契機。國防部主計部門可採取相對積極態度，主動掌握變局脈動，以穩健規劃、靈活調適與有效溝通為核心支柱，建立永續國防財務資源運作體系，作為強化國家安全與戰力發展之堅實後盾。

參考文獻

1. 國防部（2025年3月）。中華民國114年四年期國防總檢討。
2. 國防部（2023年9月）。中華民國112年國防報告書。

3. 行政院主計總處（n.d.）。中華民國統計資訊網。 <https://www.stat.gov.tw/default.aspx>
4. 內政部統計處（2024年11月2日）。內政統計通報（113年第44週）。
5. 國家發展委員會（n.d.）。人口推估查詢系統。 https://pop-proj.ndc.gov.tw/Custom_Pyramid.aspx?n=466&sms=0
6. 財政部國庫署（2025年5月6日）。國債鐘資料。
7. Caldwell, J. C. (2006). Demographic transition theory. Springer. <https://www.amazon.com/Demographic-Transition-Theory-John-Caldwell/dp/1402043732>
8. Kirk, D. (1996). Demographic transition theory. *Population Studies*, 50(3), 361–387. <https://doi.org/10.1080/0032472031000149536>
9. Hunt, S. D., & Morgan, R. M. (2017). The resource-advantage theory of competition: A review. *Review of marketing research*, 153–205.