

軍費佔GDP比例多少才合理，圖說台灣國防預算 是高還是低？

政府與社會必須開誠布公討論資源取捨，台灣是否願意為強化國防，犧牲其他領域的支出。



2025 1 7

Ritchie B.Tongo/EPA/

2025年3月4日，美國國防部政策副部長提名人柯伯吉（Elbridge Colby）在一場參議院人事聽證會上發表演說，席中柯伯吉強調，台灣迫切需要將國防支出大幅提高到接近其GDP的10%左右，並批評台灣國防支出遠低於3%，且台灣在加強防禦能力上「令人震驚地缺乏緊迫感」。

台灣問題，可說是這場參議院軍事委員會聽證會的焦點。柯柏吉的身分，使質疑更加尖銳。他曾於特朗普（台譯：川普）第一任任期擔任國防部副助理部長，也在國務院與情報機構擔任要職。他在2018年擔任國防部戰略與兵力發展副助理部長期間，參與制定《國防戰略報告》（National Defense Strategy）。聽證會中，共和黨龍頭韋克爾（Roger Wicker）關切柯伯吉對防衛台灣的立場「軟化」，民主黨籍資深議員利德（Jack Reed）也要求他說明國防部怎樣維繫與台灣及印太盟友的關係。

韋克爾便指出，柯伯吉2022年曾在公開演說表示，在國外發生的任何事件都不太可能比中國入侵台灣對美國人構成更嚴重的威脅；但柯伯吉到了去年11月撰文時卻認為，美國確實有強烈的利益需要保衛台灣，「但美國人沒有台灣仍然能生存」，要求他解釋立場何以轉變。

「我對台灣價值的立場是一貫的。」柯伯吉說，美國對台灣的承諾主要是「隱含的、間接的或基於傳統習慣」，美國對台承諾已透過國防部將台灣列為「首要想定」（pacing scenario）而具體化。但鑑於中國日益增強的威脅，以及美國自身準備不足的情況，他對台灣的防衛有了不同評估。



2025 1 21

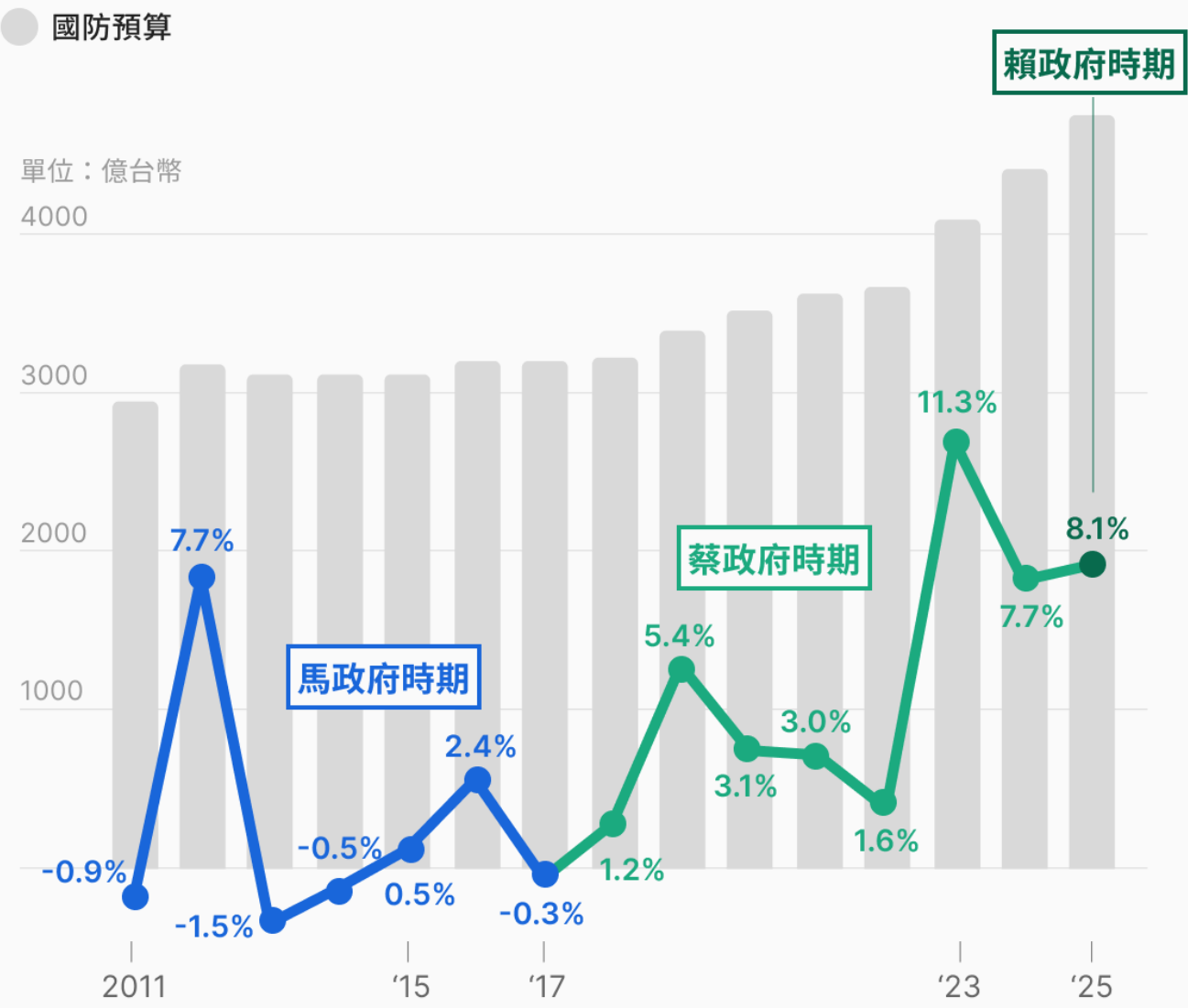
Ritchie B.Tongo/EPA/

柯柏吉承認台灣落入中國手中「將是美國利益的災難」，但他並沒有保證在潛在衝突中，美國會直接進行軍事干預。相反，柯柏吉稱自己未來會致力於避免台灣與中國發生不必要的衝突，為美國爭取時間改善美中軍事失衡，「美國的核心利益在於阻止中國取得區域霸權。」他承諾上任後，將特別關注加速強化及改革美國對台軍售，擴大武器轉移及銷售，以強化台灣自衛能力。

柯柏吉的主張，呼應了美國總統特朗普此前的立場。2024年9月16日，當時還是總統候選人的特朗普在接受專訪時表示，台灣國防支出應提高到GDP的10%，「台灣與美國相距9000英里，但與中國大陸僅有100英里。」儘管柯柏吉在多名議員連番質詢下談話顯得保守，但其反映美國支持台灣，同時也須避免與中國直接軍事對抗的微妙平衡立場，承認了美國參與衝突的潛在風險與代價，更傳達出對台灣國防準備的緊迫感與擔憂。

而此議題拋回台灣後，再度激起台灣社會對於國防預算應該提高多少佔比的討論。

2011-2025年台灣國防預算成長率



資料來源：台灣行政院主計處

端傳媒 Initium Media

台灣軍費要3%、5%或10%？

台灣的國防預算一直是柯伯吉高度關注的議題。2024年5月，他在《台北時報》發表專文，並主張台灣國防支出應至少達到GDP的5%。他更直言：「若台灣的安全與主權確實面臨急迫威脅，為何不將軍費提高到GDP的10%？」

實際上，近年美方多次呼籲台灣提高軍費。美國前國防部長艾斯培（Mark Esper）2022年7月訪台時建議，台灣的國防預算應超過其GDP的3%；而前美國國家安全顧問歐布萊恩（Robert O'Brien）去年也表示，鑑於台灣面臨的威脅，應將GDP的5%左右用於國防。

從3%、5%、10%這些數字來看，台灣的國防預算，到底該如何理解？撇開立法院預算爭議不論，純看2025年院編版國防預算草案帳面上的金額，將歲出4760億元、新式戰機採購及海空戰力提升計畫採購特別預算904億元、非營業特種基金806億元加總，可得出6470億新台幣（約197億美元）的數值，是歷史的新高紀錄，號稱佔GDP估計值的2.45%。2月14日，總統賴清德也在國安高層會議後宣布，政府將優先編列特別預算，力求國防支出達到3%或以上。

然而，討論真正攸關建軍備戰的軍費，通常會屏除「非營業特種基金」。先不論2025年1月立法院會三讀通過的版本僅有新台幣5486億餘元，只看2025年台灣「國防部本部及所屬預算」送審的院編版草案，實際用於建軍備戰的是5563億餘元，較2024年相同基礎增加377億元，約增7.1%，占2025年GDP估計值僅達2.11%，並未特別高於前幾年。若進一步扣除非屬常態的特別預算，僅計常態性的國防部歲出，較2024年相同基礎增加355億，占2025年GDP估計值更只有1.77%。

不過，若要從目前的軍費支出直接放大到10%，軍事專家、台海安全研析中心主任梅復興則認為，特朗普喊出的10%軍費主張並非基於理性計算，而是出於政治考量。他表示，美國政府過去二十多年來不斷呼籲台灣增加國防支出，但台灣基本上都沒有做出重大改善，因此美方近來提出將軍費提升至GDP 10%的主張，應是特朗普慣用的漫天喊價談判手段，目的在於運用戰略模糊立場與談判手段，迫使台灣在國防經費上讓步。



| 2025 1 7 (IDF) Ritchie B.Tongo/EPA/

梅復興分析，美方提出「10%軍費」的主張，除了財政層面外，主要是希望台灣在美中戰略對抗中扮演更重要角色，促使台灣拿出更多資源與美國協同抗中。回顧歷史，台灣在1950至1970年代也曾擔負過冷戰前哨或先鋒的角色，當時軍費之於GDP或政府總支出的佔比也很高。但他強調，台灣投入更多國防經費，不應被視為只是替美國做馬前卒，更重要的是設法保障自身的生存安全與主權完整。

國防安全研究院助理研究員鍾志東表示，軍費支出佔GDP比例確實是衡量一國軍事實力的關鍵指標，也得以反映一國經濟實力與對國防的投入意願，但評估時也需考慮各國的租稅負擔率、面臨的威脅程度等因素。

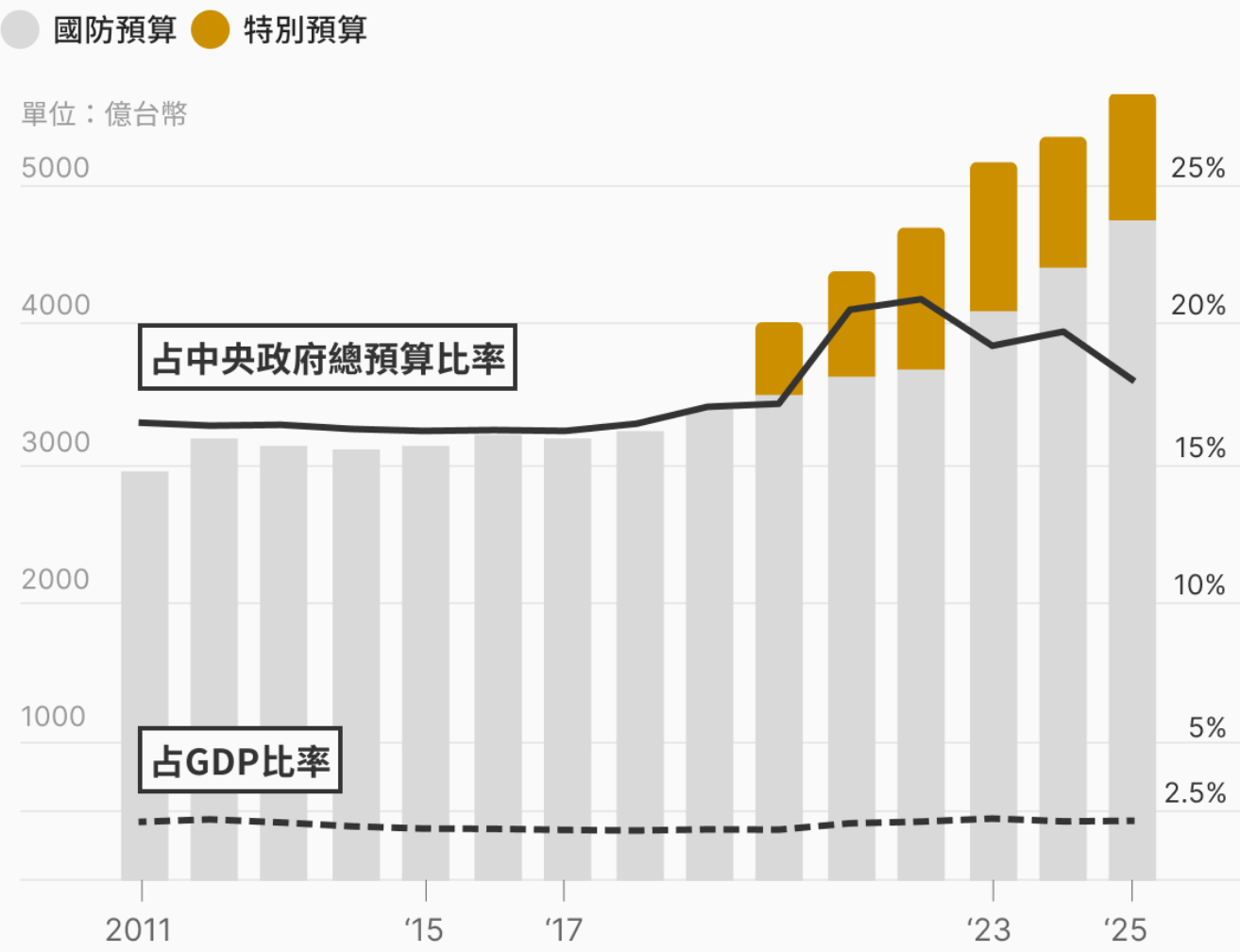
談及台灣國防預算現況，鍾志東觀察，台灣的稅收在OECD國家中偏低，若單純以軍費佔GDP的比例來衡量，可能無法全面反映實際情況。又如中國公布的軍費僅佔GDP比率將近2%，但國際上普遍認為應更高，顯示各國對國防預算的定義與內容，事實上缺乏統一標準。因此他建議，與其參考他國比例，台灣應根據實際需求精算預算，而非「先射箭再畫靶」。

鍾志東指出，蔡英文總統八年任內將國防預算從3192億提升至5351億元，增幅超過67%，總體國防開支佔GDP比率從大約2%升至2.5%。賴清德總統則計畫以特別預算提升軍費支出達3%，不過特別預算只能短期拉高比例，後續如何維持仍是挑戰。

鍾志東認為，國防預算的提升應基於具體需求，而非被動接受外力壓力。他建議國防部提出更積極的整體戰略規劃，例如更新裝備、強化東海岸潛艦基地，積極發展與中國抗衡的軍事能力，以增加中國發動戰爭的成本。

他指出，台灣確實無力與中國進行軍備競賽，不過身為以小搏大的角色，不應僅靠「不對稱作戰」思維壓低預算，而應將國防視為首要任務，社會與政府也需形成共識，合理配置資源以因應潛在威脅。所以台灣軍費支出仍有提升空間，長遠而言，GDP比率的3%也應視為國防預算的下限而非上限。

2011-2025年台灣國防支出 與中央政府總預算及GDP關係



資料來源：台灣行政院主計處

端傳媒 Initium Media

長年依賴「特別預算」的軍費支出

事實上，賴政府提出提高軍費占GDP比率到3%並非新口號。近二十年前，時任總統陳水扁便曾致力於將軍費佔GDP增加到3%，但即使加上特別預算和非營業特種基金，歷任政府皆未能達成此目標。

例如，從馬政府第一任期的2011年到蔡政府第二任期末的2024年，各年度法定國防預算在不加計特別預算時，占GDP比率最高不過2.16%（2012年，3172億5000萬餘元，馬政府），最低則只有1.72%（2024年，4405億8900萬餘元，蔡政府），前後14年，僅能沿著2%上下徘徊。

比較過去兩任政府的國防預算，可以發現馬英九總統任內的國防預算普遍低於陳水扁總統時期。2012年國防預算曾一度達到3172億元的高點，但隨後三年卻連續下滑，2013年和2014年甚至出現負成長。直到2016年才止跌回升，編列約3200億元。

進入蔡英文總統執政後，2018年至2024年間的國防預算雖然逐年增加，成長率在1%至11%之間。然而，歷年提升的軍費預算占當年GDP的比例，始終沒有超過1.8%。

在蔡英文總統任內，政府除了年度國防預算外，還編列了「新式戰機採購」和「海空戰力提升」兩項特別預算。然而，即使將特別預算納入計算，2021年和2022年的國防預算占GDP比率也僅略高於2%，卻已佔中央政府總預算的五分之一以上。



2022 12 30

Ritchie B.Tongo/EPA/

2023年是近年來國防預算加計特別預算後，占GDP比率最高的一年，達到2.19%，但在中央政府總預算中的占比也高達19.24%。至於2025年，賴清德政府的國防預算連同特別預算，更將佔中央政府總預算的17.96%，接近五分之一。可見特別預算對提升軍費的效益有限，卻形成中央政府總預算沉重的壓力，加劇債務負擔。

根據2025年行政院編列的預算，若要達到柯柏吉所主張的「國防支出占GDP達10%」，國防總體支出（包含國防部歲出、特別預算與非營業特種基金）將需達2兆6535億元，約為目前編列的6740億元的四倍。這個金額，已佔2025年中央政府總預算3兆1533億元的84%，幾乎等同於當年度全國的財政總額。

即便國防支出「僅提升到GDP的5%」，國防安全研究院副研究員揭仲於2024年8月的試算也指出，2024年國防部的預算必須增至1兆2280億元，佔當年度中央政府總預算的43%；他認為，這種預算規模「恐怕沒有任何民主國家能在非戰爭時期達到」。

那麼，如果「只是」透過增加特別預算，讓國防開支在明、後年達到GDP的3%，是否可行？揭仲直言，這還是很困難。鑒於特別預算財源主要來自舉債，政府若想避免政府債務快速累積，理論上可以大幅增加常態的國防部年度預算，來壓低採購新式武器的特別預算金額，但政府的經濟、教育、交通與社會福利等支出，就會相應的受到排擠。

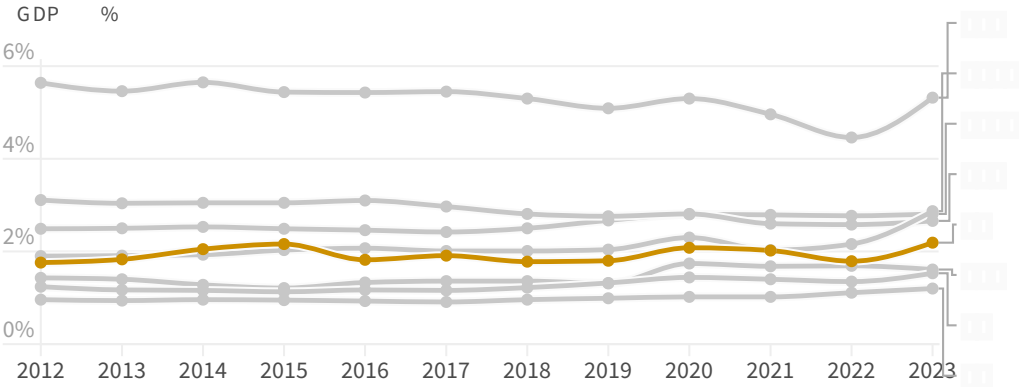
提高國防預算、幫助建軍備戰的先決條件，除了需要民意支持，中央政府財政的健全同樣不可或缺。觀察過去二十年，台灣中央政府的歲入占GDP比率明顯下滑，馬政府時期歲入占GDP比率從2009年的12.0%滑落至2016年的10.8%；蔡政府時期更由2017年的10.7%滑落至2022年的9.9%。當國內經濟成長未能回饋到國家財政收入，自然無法寬列歲出，結果就是中央政府總預算占GDP比率連年低落，帳面上國防預算固然持續增加，實則提升不了多少占GDP的比率。

換言之，預算的爭議根源，可能來自台灣的稅制不良。國立高雄科技大學科技法律研究所教授羅承宗分析，目前台灣的稅制存在不公平現象，整體租稅負擔率偏低，且受薪階級負擔較重，資本利得課稅卻較寬鬆，導致稅收分配不均，稅制改革的方向應是提高公平性，而非為增加國防軍費。不過，他認為在當前的政治環境下，增稅難度極高。

羅承宗舉例，立法院近期通過《財政收支劃分法》改革，使中央的財政調控能力相對變小，國會還提案普發現金一萬元，顯示當前政治氛圍傾向減輕人民負擔，而非增加稅收。在這種情況下，任何關於開徵新稅的提案都可能遭遇極大政治阻力，甚至被視為政治自殺，行政院與國會都不會輕易支持。

羅承宗認為，既然短期內增稅不可行，又想要提高提高國防預算佔比到3%或更高，就須從現有預算調配，將資源挪給國防支出。他認為，如果社會認為國防優先級更高，就要決定縮減哪些支出來籌措資金，但是政府與社會必須開誠布公討論資源取捨：台灣是否願意為強化國防，犧牲其他領域的支出？

GDP



端傳媒 Initium Media
✱A Flourish chart

各國軍費支出占GDP高嗎？

台灣軍費支出多年來受到美國批評，然而，實際上各國軍事支出佔GDP的比率，依據敵情與國情，存在顯著差異。

以以色列為例，2012到2023年間國防預算占GDP比率高達4.46%到5.65%不等，每年還會不斷因應軍事行動而追加開支，在加薩戰爭後，2025年國防支出更預計達GDP的6.5%。但其餘未有大規模戰事的國家，軍費開支占GDP比率就低得多。

台灣2025年的總體國防支出，號稱為GDP的2.45%、實際約達2.11%或更低，而與台灣處境相似、受到北韓（朝鮮）軍事力量威脅，甚至偶有小規模交火的大韓民國（韓國），自2012到2023年間，國防預算占GDP比率雖曾因政權更迭而一度下滑，但總體而言逐步成長，從2.50%漸增到2.81%，自2020年以來，國防支出更從未低於GDP的2.75%；這也是柯伯吉呼籲台灣在強化防務上應該師法大韓民國的主因。

而日本的國防支出，表面上僅佔GDP不到1.20%，也令柯伯吉喊話日本應調高軍費到3%，引發日相石破茂隔空回應「日本的防衛費由日本決定」。實際上日本的軍費自2012到2023年間，也曾從GDP的0.96%滑落到0.91%（2017年），但此後即逐年提升，2023年已成長到GDP的1.19%，可見其近年同樣努力增加國防支出。



2022 3 15

Carl Court/Getty Images

至於東南亞國防開支首屈一指的新加坡，過去軍費占GDP比率始終高於3%，儘管從2016年起軍費占GDP比率調降，2021、2022受疫情影響，是該國國防開支占比最低的兩年，2022年僅有2.58%，但2023年起新加坡再度提升國防預算的比率到2.66%。新加坡身為城市型國家，自建國以來持續積極整軍經武，反映了該國戰略縱深小、因此竭力強化嚇阻能力的國防戰略思維。

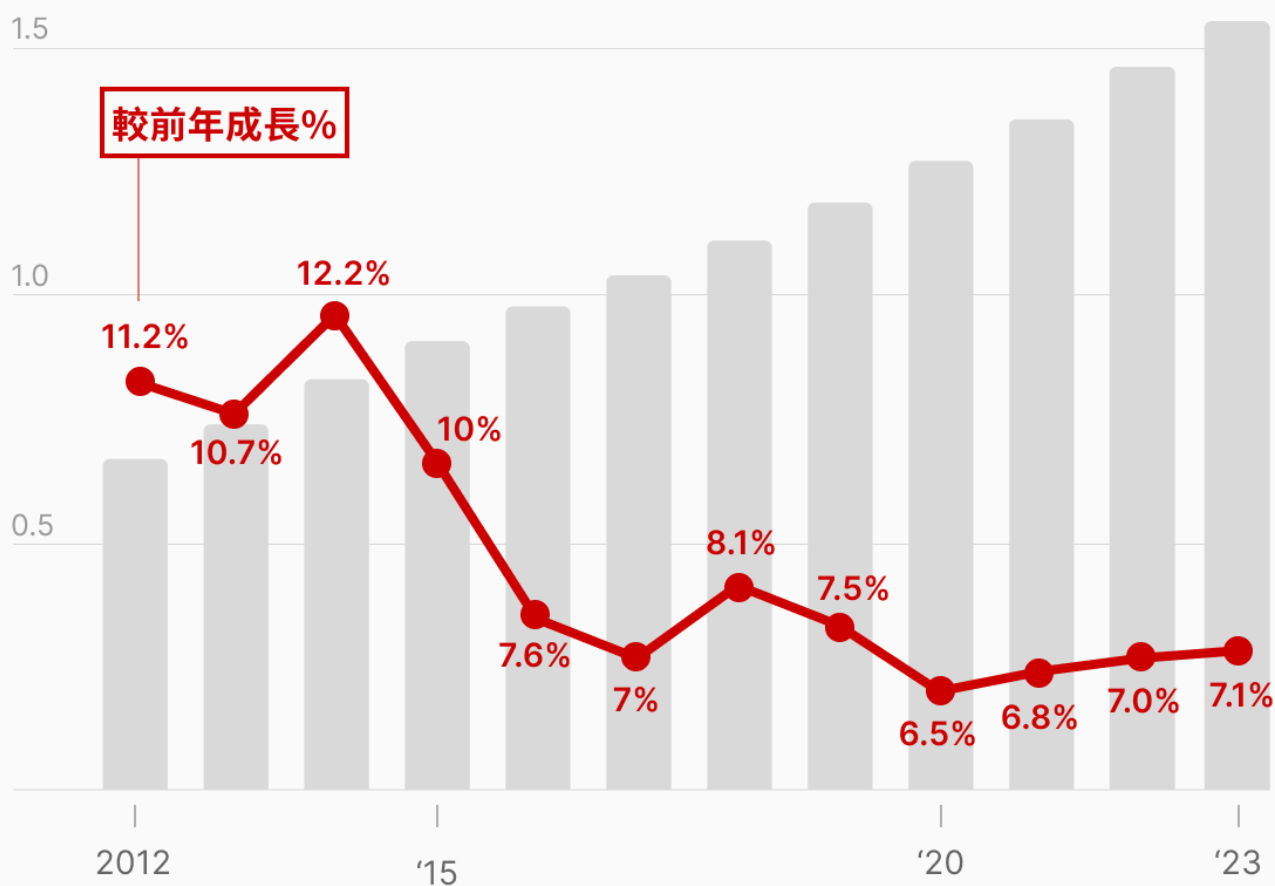
不過，無論是韓國的2.81%、新加坡的2.66%、台灣的2.45%或2.11%，均高於北約（NATO）為其成員國設定占GDP比率2%的目標。此外，北約各國的軍費開支參差不齊，並非每個成員國都能達到這一目標：截至2024年為止，所有北約成員國的平均國防支出為GDP的2.71%，32個成員國中僅有23國達成了2%的目標。近年來，讓北約各國的國防支出顯著增加的契機，還是2022年俄羅斯入侵烏克蘭的戰事，在此之後歐洲北約成員國和加拿大的支出增加了18%。2024年，國防開支佔GDP比率最高的北約支出國包括波蘭（4.12%）、美國（3.38%）和愛沙尼亞（3.43%）。

再看回美國。歷史上，美國在發生重大軍事衝突期間，軍費支出通常提高至GDP的5%到10%。第二次世界大戰期間創下最高紀錄，1944年達GDP的35.8%；韓戰期間約14%；越戰高峰期維持在8-10%；1980年代冷戰時期約6%；911後伊拉克和阿富汗戰爭約4-5%。相較之下，2025年預測僅為GDP的3%，雖低於歷史上戰時的水準，但得利於身為世界上最大的經濟體，美國仍為全球最大軍費支出國之一。

2012-2023年的中國國防預算， 每年成長率都超過6.5%

● 國防預算

單位：兆人民幣



資料來源：《2023國防報告書》

端傳媒 Initium Media

至於近年來不斷於南海、甚至在澳大利亞附近海域與各國衝突的中國，2023年官方稱軍費支出為1兆5537億人民幣（約合2240億美元，同年台灣國防預算加計特別預算約為5175億新台幣，不到173億美元），看似「只」佔GDP的1.9%，但如此開支已經位居亞洲第一、全球第二。外界也普遍認為中國不透明鐵幕下的軍費遠大於公開數值。即使如此，光是中國2012到2023年「公開的」國防預算，每年的成長率就已超過6.5%；例如2017年1兆443億元（人民幣，下同）、2018年1兆1290億元、2019年1兆1899億元、2020年1兆2680億元、2021年1兆3553億元、2022年1兆4504億元，每年皆比前年提升1000億餘元。

綜合而言，各國國防預算占GDP比率，與國防戰略是否強調向外擴張或積極嚇阻，周邊威脅程度高低、是否處於戰爭狀態等等因素有關。



台刪凍國防預算引爭議，美籲提高軍費現疑美論

而在前文提及的聽證會上，柯伯吉除了同意特朗普「台灣軍費應提高到10%」的論點，也對台灣立法院削減國防支出表達「極度不安」的立場。參議員金（Angus King）也質詢：「若台灣本身不願全力投入自我防衛，美國是否應該派兵保護台灣？」柯伯吉則回應，台灣軍費削減已是美國朝野共同關切的議題，「要求美國人，尤其是美軍承擔風險，而盟友卻不願盡責任，對美國不公平，也不是可行的戰略。」參議員蘇利文（Dan Sullivan）甚至抨擊，由國民黨主導的國防預算刪減行動是一場「危險的遊戲」。

2025年台灣國防預算的挫折，關鍵不在於6470億餘元新台幣的總預算額度遭到大幅刪減，而是預算遭到針對性刪減與大量凍結。在扣除各項因素後，國防部門實際可運用的預算僅剩5486億餘元。

在遭刪減的84億元預算中，軍事裝備及設施預算被削減51億元，戰備工程設備及投資預算被削減13億元。此外，國外差旅費及出國教育訓練費被統刪15%，且不得流用，這將嚴重限制台灣與盟國的軍事交流，尤其影響美台軍事互訪、官兵赴美接裝武器與聯合演習的規模及人數，也將使原本就較為艱困的野戰部隊雪上加霜。

此外，2025年的國防預算中，有高達新台幣899億4000多萬元的預算遭到凍結，影響範圍涵蓋38項業務案。按照立法院的規定，只有在支應比例達到3成以上時，才能向院會提出報告並解除凍結。然而，倘若解凍時程恰逢休會期間，這將近900億元的預算很可能在整個年度內都難以啟用，為國防建設帶來嚴峻的影響。

其中，最受矚目的是潛艦國造計畫第三階段的20億元預算遭到50%凍結，並附帶「需待海鯤號完成海上測試並通過驗證後方可動支」的條件。這可能導致建造計畫延宕1至2年，增加與外國合作的風險，並可能造成技術團隊的流失，延緩台灣海上防衛戰力的部署。

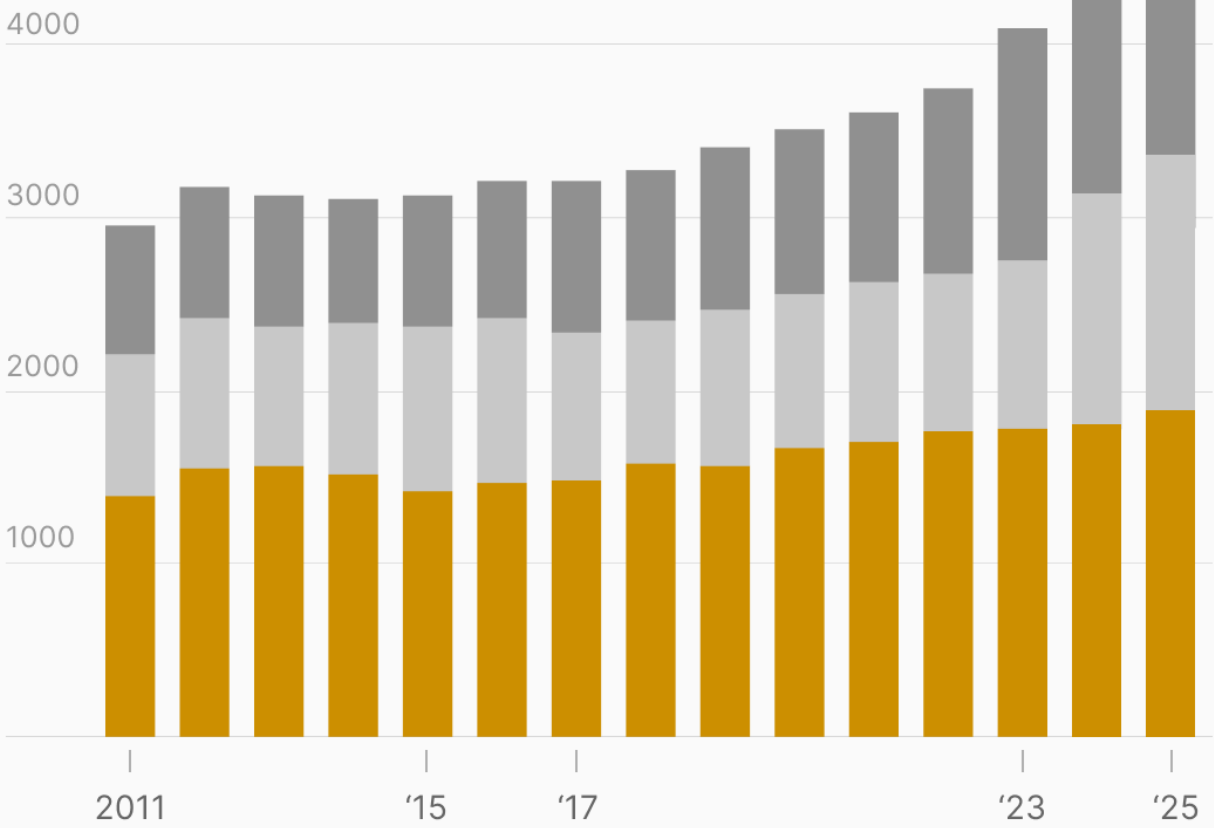
同時，在軍事投資和後勤維持兩大項目下，各項武器採購、後勤補給及油料等業務費共計2545億元，亦遭到30%的凍結，確切數字難以估算。這將影響各類武器彈藥的籌獲進度與數量，不利裝備零件的供應、後勤維修與油料補給，進而影響整體戰備狀態。

2011-2025年台灣國防預算結構

台灣2011-2025年國防預算的結構，**人員維持費**所占比率接近50%，排擠另外兩大項目。

● 人員維持費 ● 軍事投資費 ● 作業維持費

單位：億台幣



資料來源：國防部主計局、行政院主計總處



端傳媒 Initium Media

除了金額總數的爭議，預算「內容怎麼編列」也是觀察重點。據統計，台灣國防預算向來存在著「人員維持費」占比過高的問題。理想上，國防預算應維持「人員維持費」、「軍事投資費」、「作業維持費」4:3:3的比例，但台灣的人員維持費卻常高於45%，此問題在馬英九政府時期尤為明顯，2012年甚至高達49%。即便到了蔡英文政府執政，也未明顯見好轉。直到恢復義務役後，人員維持費占比才明顯下降。即使如此，在2017年到2024年的預算編列中，軍事投資費也僅佔24%到29%，與作業維持費此消彼長。

在特朗普第二任期，美國大幅調整戰略部署、重回西太平洋對抗中國的此時此刻，美國一方面要求台灣提高軍費支出，同時台灣國會選擇對國防開支大力刪凍，對美國來說，這是台灣自我防衛決心的評估；而對台灣一些意見來說，這意味著美國在台海戰爭時不會派兵來台。



2024 2 6

Ritchie B.Tongo/EPA/

東吳大學政治系助理教授陳方隅則直言，持續糾結於美國是否會出兵援台，在他看來是「沒有意義且被刻意挑起的假議題」。他表示，「疑美論」的核心論述是美國不會幫助台灣，最終目的是論證台灣面對中國時無人可援，唯有選擇投降。

陳方隅指出，不論美國對台灣有何善意舉動，「疑美論」者都會以負面角度解讀。他特別提到，「疑美論」在台灣政治脈絡中有其特殊現象，2016年時親中派針對泛藍陣營散播，但到了2020年則轉向泛綠陣營。

關於美國的戰略模糊政策是否助長「疑美論」，陳方隅認為即使轉為戰略清晰也無法有效減緩，「拜登政府任內已多次明確表態支持台灣，但不信任者仍舊不信。」他指出，美國人已明確表示「不可能比台灣人自己更想要防禦台灣」，台灣的防禦是台灣自己要負責的事情。