



服務型委外的監管機制

國防大學 任慶宗

國防大學管理學院於今(104)年6月10日舉辦了一場後勤委外圓桌論壇，主題為國軍物業管理之委外策略，會中邀請產官學研各界針對目前國軍物業管理的委外課題進行研討，目的是希望了解國防部在國軍後勤物業管理委外政策推動過程中，還有哪些亟待解決的問題。事實上，物業管理只是國軍目前推動後勤委外政策中的一環，這樣的論壇過去在管理學院已經辦過數場，主題大都圍繞在當前國防後勤政策的熱門議題。此次論壇之所以選擇物業管理為會議研討主題，除了顯示物業管理已是當前國軍推動後勤委外的重點項目之外，更重要的是，伴隨募兵政策推動與組織精簡趨勢的影響，國軍未來將會有愈來愈多服務型委外的需求產生，而物業管理就是服務型委外案例最簡單與容易推動的類型。因此，可以預見的未來，服務型委外的類型與規模將會逐年增加，而可能產生的委外課題也會愈漸多樣。

所謂服務型委外項目的範疇非常廣泛，舉凡一切以提供時間、地點、形式、技術或心理效用的經濟功能活動都屬於服務型委外的範疇，舉例而言：外包的基地清潔服務提供

作戰部隊更好的生活環境與更多訓練時間；餐飲業者或便利超商在軍事基地提供伙食或商品的販售服務；資料庫服務則將資訊整合以更好的形式提供給管理者；技術人力藉由維修外包提供國軍武器裝備的維修服務；研發機構或人員以研究服務提供國防建軍備戰的專業諮詢或研究專案。相較於此，傳統武器裝備與工程建造的專案採購也就不屬於服務型的委外案例。

雖然我國採購作業規範中，將前述服務型委外的類案統稱勞務採購，然而，如果從近年來國軍委外發展的現況與趨勢觀察，吾等對於勞務採購是否等同於服務型採購的觀念與做法，仍有許多值得商榷討論之空間。更重要的是，本專欄一再強調，委外與採購就本質上而言有其不同之處，前者屬於「功能」運作的外部化，例如維修功能由航太廠商執行，是屬於整個功能的移轉外包；而後者則是「單元」活動的內部化，例如零件採購在內部維修作業中的單元活動，他仍是內部功能的單一價值活動。因此，不論就交易本質的複雜度、變異度或交易期程的長短，甚或交易金額規模而言，二者皆有極大之差

異，也不適合相提並論。既然不應該相提並論，接下來我們就必須嚴肅的思考，現有的勞務採購之管理是否實用於服務型委外的管控機制。換言之，如何進一步確認服務型委外的作業範疇與管控機制，實是當前國軍推動後勤委外政策非常重要的課題之一。

無獨有偶地，最近一期美軍獲得、後勤與科技雜誌也針對如何提升服務型委外的管理技術提出專文探討*。該文指出，美軍服務型委外購案的預算金額在2014會計年度已經達到美金1,560億，佔所有年度預算的55%，超越了以武器採購為主的預算科目，顯示服務型委外管理對美軍國防事務的重要性與日俱增。根據美軍針對服務型委外管理所成立的專責單位資料顯示，過去三年來美軍在預算支用的比例上，服務型委外購案早已超過以武器系統為採購對象的其他專案。以類型而言，這些服務型的專案從小規模的清潔勞務、伙食委外，到大型機具設備、飛機、船艦、戰甲車的委商維修、以及知識密集度較高的研究發展、諮詢顧問、醫療服務等，都是服務型委外的主要交易對象。由此可以發現，如果單就類型而言，以勞務稱呼這類型的服務型採購，似乎過度偏重傳統以低階勞力為價值創造的經濟活動，忽略了知識技術方面的委外模式，以及不同於勞力導向的服務型委外管理複雜度與多變性。值得注意的是，美軍在服務型委外規模逐漸擴大的同時，相

關當局也發現到現有的管理監督機制似乎無法因應日漸複雜多樣的服務型委外。因此，美軍自2010年開始的最新一期武獲革新計劃（代號Best Buying Power, 簡稱BBP），即特別著重在服務型委外的管理機制設計。他山之石可以攻錯，雖然我國國情不能與美國相提並論，然而，從管理技術與制度宗旨的角度觀察，我們仍然可以從他們的省思中，尋求我們國家在觀念與制度的突破與創新。因此，以下將就美軍最近針對服務型委外所提出的三大變革方向，逐一介紹說明如後，以供我國軍後勤專責單位之參考：

強化統治規範

嫻熟美軍武獲後勤科技作業流程的國軍幹部應該對美軍DODI5000.02的作業手冊不會陌生，這個以武器系統獲得管理為主要交易目的的作業手冊，是美軍從事武器系統獲得管理的最重要法規命令，所有規劃或執行武器系統獲得專案的美軍從業人員，都必須完全遵循DODI5000.02的作業程序與指令規定。然而，近幾年來，隨著服務型委外規模與範疇的擴大，美國防部開始意識到服務型委外的性質與傳統武器系統獲得專案有很大的不同，因此，自2010年開始的武獲革新計劃BBP即著手開始規劃編撰以服務型委外為對象的作業規範，這份針對服務型委外獲

* Estevez, Alan & Ken Brennan, 2015, *Improving Tradecraft of Service Acquisition*, Defense AT&L, July-August 2015, pp.22-26.

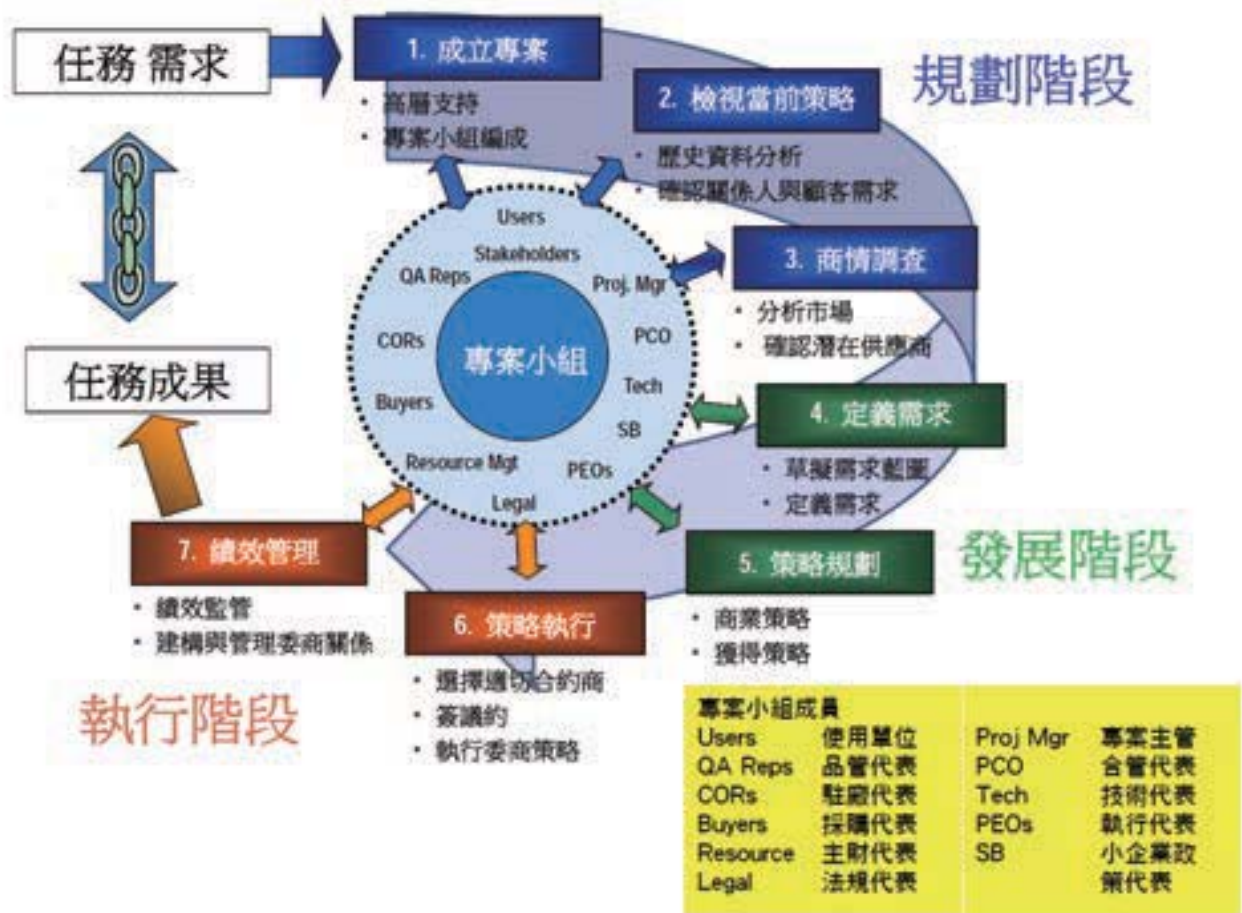


得的作業法規編號為DODI5000.ac，預計在今（2015）年頒訂，目前正在做最後階段的行政作業，相信在年底之前，全新針對服務型委外專案的法規手冊即可頒布執行。簡單而言，這個以服務型委外為主要統治管理機制的作業規範，具體提出執行服務委外的三階段七步驟，分別是計畫階段（專案成立、檢視當前策略、商情調查）、發展階段（確認需求、策略規劃）與執行階段（策略執行、績效

管理），詳見圖一。透過標準化的作業流程與法規的頒布，將使未來美國國防部在推動服務型委外專案時有更完備的管控機制。

統合管理設計

由於服務型委外具備少量多樣的特性，而且各軍種單位在執行服務型委外專案時必須不斷地重複建置相關資訊，從而使得各層



圖一 服務型專案委外獲得作業流程

資料來源: <http://www.acq.osd.mil/dpap/sa/Policies/DODI%205000ac.html>

級欠缺規模經濟可能帶來的交易優勢。基於上述因素，美軍特別設計一種稱之為功能領域 (Functional Domain Experts, FDEs) 專業統合的管理機制，同時指派國防部資深官員負責全權統管制各功能領域的服務型委外專案。目前美國國防部總共擬定12個功能領域專業統合部門，分別有運輸、後勤、裝備、資通、醫療、設施、技術、專案、支援、行政、諮商、教育。簡單而言，美國國防部藉由各專業領域的統合規劃與管理，使得各專業領域的服務型委外有明確一致的專責督導單位，同時藉由整合達到規模經濟所帶來的談判優勢，增加委外成功的機率。

人才訓練與工具

延續前述的制度設計，有了專屬明確的作業法規暨監管單位，接下來最重要的不外乎是人才的培訓與作業工具的提供。美國國防部為因應服務型委外的管理制度，特別在國防武獲大學開辦以服務型委外管理為主題的訓練課程，同時藉由訓練課程的實務設計，將前述三階段七步驟的作業流程與技巧，透過課程設計與相關管理工具的提供，使得前述標準化的作業流程，得以落實在每一位參與訓練的服務型委外管理幹部。更重要的是，藉由檢視相關專業訓練與職涯規劃，未來會將服務型委外的專業人才納入國防武獲人才精進法案，也就是DAWIA (Defense

Acquisition Workforce Improvement Act) 中，使得服務型委外專業人才有其專屬的職涯發展路徑。

綜合前述美軍現況，我們可以發現一貫的觀念與做法，任何制度面的革新往往是來自於策略目標的更迭，而制度革新的邏輯往往又環繞在作業流程、專責機構與人才培訓。本人在前期提到，國軍面對全新的後勤委外運作機制，我們必須嚴肅認真地檢視現行運作體制是否適合全新的後勤政策，一如美軍推動服務型委外所提出的管控機制的變革，我們在前期專欄中亦提出包括「作業法規、組織設計、職能專長、人才培訓」的制度設計，藉由參考此次美軍的做法，我們還是要再一次呼籲，因應全新的後勤委外政策，尤其是以服務型居多的委外方向，我們不得不認真地思考現行後勤委外運作體制有無修正改進之處。值得一提的是，先前由中科院負責研發武器系統的研究型專案，往後也將因為中科院的組織調整，轉而成為國軍的重要合約商。加上近日發生的八輪甲車弊案，以及長時間出現在媒體報導的副食供應的食安問題，在在地顯示目前國軍在服務型委外管理機制上似乎有必要重新體檢規範。面對此一發展趨勢，審視目前國軍執行服務型委外的法規與管理機制，已然是國軍現階段刻不容緩的工作之一。