



淺談後勤策略與國防

國防大學 任慶宗

在介紹後勤策略之前，須先了解後勤策略在國防戰略中的定位與關係。根據策略管理的目的可以了解，策略管理是透過計畫與資源的配置，達到組織的願景與目標的過程。換言之，後勤策略必須是為了達成國防策略目標而執行的策略規劃作為。再者，由於後勤本身是國防體系的組織功能之一，因此，從管理層次而言，後勤策略是一項功能層級的策略規劃，其目的即在完成國防戰略的最終目標。

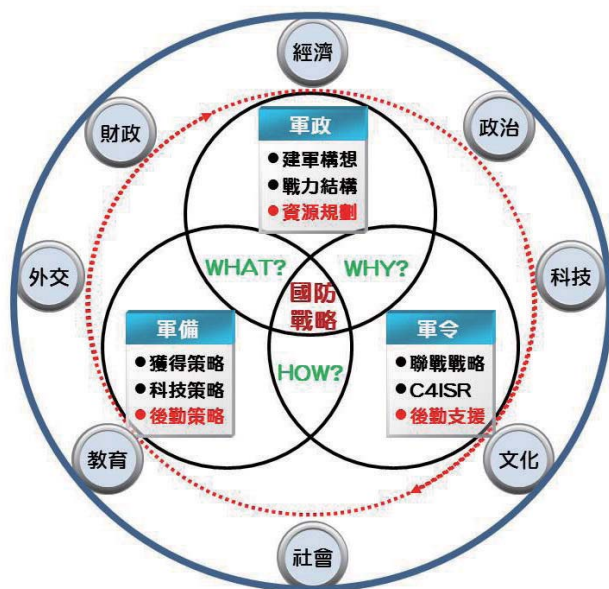
後勤策略定位

從組織理論的角度，後勤策略屬於功能層級的規劃作為，所以必須建立專責機構，負責此一功能的運作與策略規劃。但是，從實務觀察可以發現，由於後勤事務複雜多樣，所以真正參與或與後勤策略規劃息息相關的單位，為數不少。為了說明後勤策略在國防體系下的關係，我們引用國防組織架構的觀念，分別說明後勤策略在軍政、軍令與軍備三大組織系統中的關係與定位（詳如圖一）。

後勤策略與軍政：國防體制下的軍政系統主導國防戰略目標的制定，因此，在此任務目標前提下，軍政系統必須針對建軍構想、戰力結構與資源分配有明確的策略方針與目標，進而成為軍令系統與軍備系統思考本身策略目標的依歸。從軍政系統的角度，戰力結構與資源分配對後勤策

略規劃的影響最大，戰力結構除了勾勒未來戰爭所需之武器系統之外，更重要的是兵力結構的配置。由於後勤運作效能的良莠，牽涉到武器系統的多樣性與複雜度，以及後勤人力資源的規模與素質，所以戰力結構的規劃與後勤體制的運作息息相關。其次，資源分配對後勤策略的影響不下於戰力結構的衝擊，由於國防戰略是決定資源配置的主要工具，因此如何在有限的資源下，完成後勤運作所建置的人力物力，也是軍政體系運作過程中，後勤規劃不容忽視的關鍵因素。

後勤策略與軍備：國防體制下的軍備系統，必須根據國防戰略目標，研擬軍備策略，而軍備策略的內涵則包括三部分-「獲得策略、科技策略、後勤策略」。獲得策略思考軍備體系如何以



圖一 國防戰略與後勤策略(支援)關係示意圖

最少預算、最快期程獲致軍備武器系統的方法與途徑。科技策略勾勒國防科技發展藍圖，研擬如何將最新的科技運用在國防武器系統與戰略構想結合。後勤策略則是以武器系統生命週期的先期階段，思考全壽期的運作管理策略。由於軍備體系是後勤功能的前期運作階段，因此，如何結合軍備策略與後端後勤維持，正是後勤策略規劃與軍備體系最重要的定位與關係。

後勤策略與軍令：軍令系統是國防體制決定戰場勝敗的最關鍵要素，因此，所有以作戰為考量的後勤要素都在此一系統獲得績效優劣的驗證。軍令系統主導聯戰戰略（或稱聯戰願景）、C4ISR，以及後勤支援，其中後勤支援是後勤策略規劃最終的執行階段，舉凡支援戰場的所有人力、物力，均為後勤策略規劃所關注之重點。

後勤策略與一般環境因素：值得一提的是，後勤策略雖然是國防戰略層級下的一個功能策略，但是無論就規劃思考角度，或策略執行階段，後勤策略與國防體制外的一般環境亦息息相關。舉例而言，國內經濟對國防產業的發展、教育制度對後勤人才培育的影響、國內科技的發展應用對後勤運作之衝擊等等，都會影響國軍進行後勤策略規劃的思考面向。因此，如何充分掌握外在環境的變遷，更是後勤策略規劃必須牢記的首要準則。

後勤策略範疇

後勤乃運用人力、物力，以準備並支持戰爭之科學與藝術。因此，後勤的主要任務即在準備作戰及維持戰力。所謂準備作戰係根據國防戰略

所制定之軍事戰略方針，藉軍備整備等流程，完成作戰所需之一切準備工作，一般稱之為軍備後勤（Acquisition Logistics），概念上又稱之為建軍後勤。其次，維持戰力或稱之為支援作戰則是運用既有資源協助戰場部隊獲致勝力的一切手段，一般稱之為後勤支援，概念上又稱為用兵後勤（Operation Logistics）。因此，就廣義而言，後勤策略規劃的範疇應該包含以軍備整備為任務目標的建軍後勤策略，以及以支援戰場為任務目標的用兵後勤策略。

建軍後勤策略：建軍後勤策略為軍備策略的一環，其目的在藉由軍備整備階段，構思武器系統運作階段所需考量的後勤要素。由於軍備整備是戰爭準備的先期工作，因此，如何在先期軍備籌備階段將後勤需求納入武器系統的規劃與籌購階段，將是建軍後勤最重要的策略規劃內容。這個觀念又稱之為整體後勤支援，也就是近年來非常重視的全壽期後勤管理的概念，全壽期後勤管理觀念的重點在於武器系統研發籌購階段，必須通盤考量後續運作執行所需配合的後勤要素，例如零附件籌獲、維修策略、裝備構型管理、設施規劃、人員訓練等等。從時間軸的概念而言，建軍後勤是後勤策略規劃的初期工作，但是，缺乏完善的全壽期後勤管理觀念，將嚴重地影響後續用兵後勤的運作效能。

用兵後勤策略：顧名思義，用兵後勤策略是指如何以最有效益的方式將後勤資源提供給作戰部隊運用，以遂行其戰場任務。因此，用兵後勤所牽涉到的活動都與部隊作戰與運動息息相關。舉凡補給、保修、運輸、衛勤、彈藥、給水、食勤



等作戰所需的資源，都是用兵後勤必須考量的範疇。簡言之，用兵後勤策略規劃的目的在尋求最佳的支援方案，使部隊運動與作戰所需之各項資源可以獲致最有效益的戰果。

後勤策略內涵

延續前述後勤策略範疇，接續介紹後勤策略的實質內涵。後勤部門的主要任務在軍備整備與維持戰力，而這也是後勤策略規劃的首要任務。而策略規劃的流程主要有五個步驟，分別是「確定任務（目標）、外部分析、內部分析、選擇策略、執行策略」，後勤策略規劃的思維邏輯也是遵循這樣的概念。由於軍備整備與戰力維持分別是現階段國軍後勤部門的主要任務，因此，如何透過內部分析與外部分析的策略思維過程，產生具體的後勤策略，以及執行後勤策略的方案，就是後勤策略規劃主要的流程。為使讀者進一步瞭解後勤策略的內涵，本節根據民國102年國防部頒布發行之國防報告書暨四年期國防總檢等相關文件，歸納彙整現階段國軍後勤策略規劃的主要內容如後：

建軍後勤策略：軍備部門為我國建軍後勤策略的主導單位，除了建軍後勤策略之外，軍備部門每年所研擬提出的策略規劃還包含軍備獲得策略與軍備科技策略，這三個軍備單位所研擬提出的策略方針，是主導我國國防軍備的最重要文件。例如，根據民國102年國防報告書指出，國防軍備部門依據國防戰略及建軍構想之指導，提出「運用科技專業，導引戰力整備方向、評估技術能量，確立軍備核心價值、整合產業資源，建置國

防自主能力」的三大任務目標，這三大任務目標即是呼應前述軍備獲得策略、軍備科技策略與建軍後勤策略所產生的策略目標。其次，根據此一策略目標，軍備部門針對國軍後勤發展願景與未來後勤改革方案之思維，則是研擬提出三項建軍後勤策略，分別是以「全壽期系統管理」為架構，輔以「供應鏈管理」及「產業策略聯盟」之作為所形成的三大建軍後勤策略。綜合歸納前述說明，吾人可以瞭解現階段國軍建軍後勤策略的主要任務目標為「整合產業資源，建置國防自主能力」，而具體的策略則是「全壽期系統管理、供應鏈管理、產業策略聯盟」三大方向。接續此一策略規劃的具體作為，則是分別以此三大策略方向為依歸的執行方案之規劃與資源配置計畫。

用兵後勤策略：就任務屬性與組織編裝而言，參謀本部後勤次長室為我國國防用兵後勤策略的主導單位。相較於建軍後勤策略係以國防戰略建軍構想為主要策略規劃目標，用兵後勤則是偏向以國防戰略兵力結構為參考依歸，因為用兵後勤最主要的任務即在完成作戰任務，因此，戰爭型態、兵力結構與戰場經營都是後勤策略規劃必須思考的重要方向。根據民國102年國防報告書指出，現階段國軍後勤整備以「精準後勤管理、快速後勤支援」為策略目標，藉由整合三軍後勤能量、結合國防工業與民間資源，逐步完備後勤體系，以厚植支援潛力，並同步檢討修訂作業流程、精進資訊系統以提升作業效率，確保防衛作戰後勤支援任務達成。根據前述任務目標，現階段用兵後勤策略所提出之執行方案計有以下10項：

- 調整後勤機制，發揮整體效能

- 研整後勤政策，完備作業規範
- 精實商維作業，鞏固核心能量
- 落實壽期管理，確保裝備妥善
- 整合軍品修能，提升維保效益
- 強化能源管制，落實節能政策
- 縝密效益評估，循序推動委外
- 精實運輸整備，增益運補時效
- 整合資訊平臺，精準後勤管理
- 強化設施改善，提升生活品質

觀念與省思

最後，本文根據102年國防報告書與四年期國防總檢等相關文件所指出的後勤策略內涵，提出以下幾點省思：

第一、策略規劃是組織針對長遠目標所採行的管理功能，這樣的管理功能與技術在民間業界早有可資運用的方法與工具，如何將民間的智慧運用在國防軍事體系，應該是國軍努力追求的目標之一。從102年這二份國防關鍵報告文獻中，我們雖然無從了解軍備體系與軍令體系是如何產生各自負責的後勤策略方案與內涵，但是可以清楚地發現，在軍備與軍令部門各自發展的後勤策略規劃文件中，比較看不到具體的策略目標與績效指標，特別是可以用具體衡量的關鍵績效指標（KPI）。除此之外，本專欄在前期也曾經介紹過美軍的具體作法，根據美軍的作業流程，國防後勤局每五年提出未來七年的後勤策略規劃文件，這份文件是主導美軍後勤策略方向的定海神針，在這份文件的主導之下，美軍國防後勤局每年會更新執行後勤策略的計畫方案，同時建立當年度執行

計畫方案的具體關鍵績效指標。反觀我國軍後勤單位，除了每二年公開的國防報告書中，以相對較為模糊的概念與內容，介紹當前或未來國軍後勤策略內涵之外，我們鮮少有公開發行的後勤策略規劃文件，此外，在這份相對模糊的關鍵報告中，我們也看不到未來推動後勤策略的關鍵績效指標為何？是另一個值得我們省思探究的課題。

第二、新任總統蔡英文女士特別強調未來將推動五大產業創新策略，其中特別值得我們關注的國防產業，理當是後勤政策部門必須思考因應的重大施政方針。本文願藉此提醒國軍後勤政策單位，國防產業不是國防工業，它涵蓋的範圍包含有形的裝備生產與無形的產業服務，前者在現階段最常被提及的就是潛艦國造與國機國造的議題；後者在國軍武器系統的壽命週期，則是屬於較後端的維持運作階段，可惜在現階段的政策討論中卻最容易被忽視。然而，從整體後勤策略的觀點出發，國防後勤體系更應該重視以服務為主體的國防產業，畢竟當前新政府的政策方向是以扶植國內民間國防產業為方針，但是對於後續國防武器系統的維護與運作，還是得依賴國軍軍備後勤體系的策略規劃。此外，本文也願藉此機會提醒，從美軍軍備籌建的過往經驗數據資料發現，從軍備壽命週期成本的角度觀察，潛艦壽命週期成本的分配比例與一般武器系統完全相反，前者在研發測試階段幾乎佔去70%的壽命週期成本，後者則是在武器運作維持階段所佔的比重為70%。類似這些資訊的蒐集與研判，都將影響國軍在後勤策略規劃中的內涵與方案，值得政策部門的重視。