



淺談後勤策略規劃

國防大學 任慶宗

本專欄在過去幾期所談論的主題，大都環繞在當前國防後勤委外政策的相關課題。然而，我們在談論後勤委外政策之前，其實有一個更重要的議題必先釐清，那就是為什麼我們要推動委外政策？以及推動委外是為了達成甚麼樣的政策目標？而這些問題背後的邏輯思維，正是本期專欄所要介紹的後勤策略規劃。

何謂後勤策略

什麼是後勤策略？如何進行後勤策略規劃？這是後勤政策主管機關，必須嫻熟的最基本管理工具與概念。對於現代企業經營而言，策略管理已經是大家耳熟能詳的專業用語，可是對於策略所代表的意涵，卻不見得能有相對一致的看法。從我國古典書籍發現，策略一詞最早源於三國，代表大軍作戰所採行的計畫。而西方國家對於策略的用詞，則是源於希臘語stratēgia，代表軍隊領導的藝術，或泛指軍隊的作戰部署。

策略所代表的意涵有許多不同的見解，西方學者認為，策略代表方向的選擇，是組織發展的目標。策略也代表計畫，是組織從現在到未來的步驟。策略也是手段，是組織追求目標所採取的方法。策略也是一種認知，代表著組織的願景。國內素有策略大師稱號的司徒達賢教授則認為，策略是重點的選擇，策略也是資源的配置，換言之，組織選擇的重點（策略）會決定資源的配置。根據前述觀點，我們可以定義策略為：「組織針對未來所

選擇的重點方向，透過計畫與資源的配置，達到組織的願景目標」。

據此，我們可以理解後勤策略是在國防體系運作下的一種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。另外，從組織理論的角度而言，後勤策略屬於功能層級的規劃作為，所以理論上應該有一個主導專責機構，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，所以真正參與或實際與後勤策略規劃息息相關的單位為數不少，因而也增加了後勤策略規劃在整合與協調上的難度與挑戰。

如何管理策略

前述策略的定義概略點出了策略管理的主要內涵，簡言之，策略管理主要包含三個部分：策略制定、策略執行與策略領導。

一、**策略制定**：所謂策略制定係指策略管理者如何選擇組織的重點方向，也就是策略的選擇。例如，我國以代工模式為主的產業生態，企業經營的重點就是以效率導向為價值目標的策略，此即策略制定的具體範例。相較於此，以軍事戰略角度而言，國防白皮書所宣示的防衛固守有效嚇阻，就成為我國國防戰略的主要重點方向。

二、**策略執行**：策略執行則是指策略管理者如何將策略落實在計畫手段與資源的配置。舉例

而言，當企業經營以國際化作為策略重點時，資源的配置與計畫的擬定，自然會以開發國外市場或尋求國際資源為計畫內涵與資源投注的方向。對照國防事務，當我國國防以防衛固守有效嚇阻為策略方向時，以防衛性為主的軍事投資計畫當然成為國防資源投注的標的。

三、**策略領導**：所謂策略領導則是管理者如何透過領導功能，帶領組織追求願景目標的過程與能耐。策略領導主要是取決於領導者所具有的能耐與特質。

綜上而言，策略管理的目的在回答以下三個問題：

- 什麼是組織的重點？（策略規劃）
- 如何擬定計畫與資源配置？（策略執行）
- 如何帶領組織追求願景目標？（策略領導）

一般而言，策略管理的流程概略可以區分成五個階段：

一、**確定任務（目標）**：在組織願景前提下，決定組織未來的使命與任務，以及達成此一使命的策略目標。

二、**外部分析**：分析組織外部的環境因素，瞭解組織所可能面對的機會與威脅。

三、**內部分析**：分析組織本身的條件，充分解析自我的相對優勢與劣勢。

四、**選擇策略**：根據前述內外部的分析資料，擬定達成任務目標的策略。

五、**執行策略**：透過計畫與行動部署，逐步執行策略。

後勤策略規劃範例

接下來本文簡要介紹一份後勤策略規劃的個案範例，該範例取材自美軍後勤局所提出的2015-2022年後勤策略規劃文件，該文件詳細清楚地說明美軍後勤單位與人員所要追求的任務願景、策略目標，以及支撐這些目標背後的價值體系。美軍後勤局的角色類似我國尚未裁撤前的聯勤司令部，主管美軍戰場支援的所有一切後勤任務，甚至包含美國盟軍在內的115國後勤整補支援計畫。根據官方文件顯示，美軍後勤局每五年就會提出七年期的後勤策略規劃文件，而這樣的制度是起源於1994年美國防部後勤政策次長的推動，最近一期的後勤策略規劃文件為2015年4月5日所頒布的2015-2022後勤策略規劃，以下簡要介紹該文件所發布的主要內容。

一、**任務（mission）**：提供全球作戰部隊或友邦顧客最有效益與效率的服務方案。美軍後勤策略規劃文件首先揭櫫國防後勤局的任務使命。這樣的鋪陳方式，除了再一次提醒美軍所有後勤體系從業人員，後勤部門存在的目的與任務之外，更重要的是將後勤局的任務使命作為規劃後勤策略的上綱準則，所有後續的後勤策略規劃作為，都必須在此一任務前提之下，思考達成任務的可能障礙與解決方案，一如策略管理程序所提到的任務目標之確認。

二、**願景（vision）**：在每一次的任務中提供最及時、最正確的服務方案。接續前述任務說明，後勤局對於自身任務的達成，總有其期望的績效水準，或是達成任務的客觀標準，這樣的期望與標準，就是組織願景的來源。所以，根



據美軍後勤局的策略規劃文件可以發現，美軍對自我任務的執行期望與標準，就是希望在每一次的任務中提供最及時與最正確的服務方案。

三、價值 (values)：誠信、韌性、多元、創新、當責、卓越。這是美軍後勤局在後勤策略規劃文件中，針對後勤體系所提出的價值系統，同時也說明後勤體系所有策略方針背後支撐的最主要價值觀念。從另外一個角度，也是提醒後勤體系的決策或計畫執行人員，所有一切後勤工作與任務，都必須秉持這樣的價值觀念，作為追求後勤任務與願景的基本信念。

四、目標 (Goal & Objectives)：策略目標與計畫目標。美軍後勤策略規劃在文件最後提出二個最主要的目標類型，包含以任務願景為依歸的策略目標，以及以策略目標為依歸的計畫目標。顧名思義，計畫目標就是為了達成策略目標所設定的目標類型，屬於中期的策略規劃目標。而策略目標則是為達到後勤組織任務與願景所設定的目標範疇，屬於長期的策略目標。根據此一架構，美軍後勤局在其2015-2022後勤策略規劃文件，共提出五大策略目標與24個計畫目標，以及針對今(2015)年度所設定的88個執行方案 (initiatives)。基於篇幅有限，本文後續僅簡要介紹五大策略目標與24個計畫目標。有興趣的學者可上網搜尋相關資料，了解各執行方案的預算分配與績效指標。

(一) 戰士優先策略 (Warfighter First)

- 目標1：評估、預判與滿足作戰人員當前與未來的需求。

- 目標2：與武獲專案經理協同合作以降低壽命週期成本。
- 目標3：確認與管理補給供應風險。
- 目標4：藉由研究發展計畫注入後勤作業創新理念。
- 目標5：發展並執行跨部會的國家後勤策略。

(二) 後勤人力與文化策略 (People and Culture)

- 目標1：形塑後勤人員高價值與高績效的組織文化與環境。
- 目標2：強化後勤人員的韌性。
- 目標3：強化後勤人員專業職能。
- 目標4：改善後勤人力招募流程。
- 目標5：加強領導統御專業職能以應付快速變動的環境。
- 目標6：針對特定重要職缺，發展推動有效益的選任派職流程。

(三) 策略性聯盟合作策略 (Strategic Engagement)

- 目標1：與供應商合作提升效率與創新，同時修改無效率的作業流程。
- 目標2：調整作業流程以密切配合國防部持續變革的國防後勤目標。
- 目標3：運用效益基礎的武獲契約，激勵合約商生產力與創新績效。
- 目標4：藉由可靠安全的資訊科技與分析工具，創新武獲作業流程。

(四) 財務管控策略 (Financial Stewardship)

- 目標1：發展推動具彈性之策略，以利後勤局提供卓越之後勤支援。
- 目標2：與顧客合作強化降低成本與增加

透明度的能力。

- 目標3：建構彈性定價選項與自動化作業流程。
- 目標4：全面降低後勤局作業與軍備物資成本。
- 目標5：建構持續性稽核能力。

(五) 流程卓越策略 (Process Excellence)

- 目標1：運用企業流程統理結構。
- 目標2：藉由整合點對點的流程管理達到企業方案最佳化的結果。
- 目標3：執行企業流程管理，追求效率、效益與稽核績效的最大化。
- 目標4：發展、督導與持續推動組織文化變革。

觀念與省思

最後，本文願藉此一範例，提出二點值得我們借鏡與省思的地方：

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，一直是美軍國防管理努力追求的目標之一。從這份美軍後勤策略文件我們可以發現，延續前期美軍運用坊間「策略地圖」的管理工具，這份最新的後勤策略規劃內容，依然承襲「組織學習、內部流程、顧客價值、財務績效」四大構面思維模式，串聯整體後勤策略目標願景下的方案與內容。姑且不論這樣的文件是否值得我們借鏡參考，至少美軍不斷地吸收民間企業的管理觀念與技術，確實是值得我們學習仿效的精神。除此之外，不同於美軍後勤局每五年提出新的後勤策略規

劃文件，每年更新執行後勤策略的計畫方案，我國軍後勤政策單位鮮少有公開發行的後勤策略規劃文件，至於我國後勤部門是否定期提出後勤策略規劃文件，則是另一個值得探究的課題。

第二、受限於國內政經環境的不確定，以及對國防後勤專業人力的輕忽，我國國防後勤主管機關真正運用策略管理工具，進行後勤策略規劃，進而產出具體的後勤策略文件的可能性，幾乎微乎其微。造成這樣的結果最主要的原因有二：（一）媒體治國、民粹導向是當前國家行政部門最受詬病的現象，在這樣的政治氛圍，難以達成以長遠規劃為目標的策略思維。國防體系縱然有其專業人才與完善體制，卻也不得不受制於缺乏遠見的政策環境。（二）長久以來的國防政策很大部分是受制於美方的影響，國人看得到的是武器系統的採購，看不到的是國防戰略規劃的主體性與自主性。後勤體系在國防體制中原本就屬於弱勢的一環，因此受到美方影響的現象更為明顯，所以即便過去我國防後勤體系曾經提出非常具體的政策規劃，但是這些早期國防部所提出的後勤政策方向，大部分是受美軍後勤策略影響下的產物。舉例而言，國防部在1990年代中期推出的CALS策略、末期的整體後勤支援 (Integrated Logistics Support)、聚焦後勤 (Focused Logistics)、2000年後的後勤策略規劃 (Logistics Strategic Planning)、全壽期管理 (Life Cycle Management) 等政策方向，都可以看見美軍後勤相似的策略規劃標題。當然，他山之石可以攻錯，學習別人的長處，可以讓我們制度更臻完善，但是如果只是一昧的抄襲模仿，而沒有自己的精神與內容，那就不容易獲致學習的真正效果。