



軍種成立合約管理專責單位之芻議

國防大學 任慶宗

國防產業是蔡總統上任後急於推動的重點產業之一，「國機國造」或「國艦國造」更已然是當前國防政策必然推動的策略方向。誠然，國防事務經緯萬端，如果可以藉由國防政策的推動，完備國防建軍戰備任務，同時帶動國內產業經濟的發展，應該是國防部推動政策的同時，所希望獲得的外溢效果。事實上，藉國防事務推動產業發展並非是全新的政策觀念，近幾年來的「資源釋商」就是在這樣的政策思維下所產生的變革策略，而這股首次出現於民國91年國防報告書的軍事事務革新政策，不但一直延續推動執行至今，而且伴隨國防組織變革推動與新政府的國防產業政策方向，反而有規模與範圍愈來愈大的趨勢。根據統計，從92年起推動執行的後勤策略性商維與國有民營專案，迄民國104年底已累計金額達五百餘億元，對國內產業經濟發展與國防組織精簡策略，均產生實質具體的施政效果。

過去幾年，國防部遵奉行政院國防資源釋商政策，持續推動軍事事務委外策略，然而，不可否認的，國防部在推動「資源釋商」或委外策略的過程中，確實出現部分政策推動上的瑕疵，使得政策美意無法落實於政府效率的印象中，其中尤以「簽約外包」的管理為最主要之核心問題。究其原因，除了合約管理人才之不足外，欠缺完備的合約管理組織才是問題之核心。因

此，為使國防釋商美意不會因為管理效能低落，造成負面效果，建構一套完備之委外合約管理組織，已然成為當前國防事務革新政策中的最大挑戰。

合約管理的範疇

過去觀念大多將「履約管理」視為「合約管理」之同義詞，泛指交易雙方簽約後買方管理行為的總稱。然而這樣的觀念忽略了簽約後履約管理的準則是取決於前段合約規劃與設計的內容與品質。除此之外，由於委外個案是將現有組織運作的價值鏈，轉而尋求外部商源執行原有任務的模式，因此，委外政策確立後的市場評估與產業分析，更是關乎合約設計與風險分擔的重要依據。因此，本文主張合約管理範疇應該指委外政策決策點之後，一切與合約製作、議約談判與履約監督有關的所有管理活動之統稱。而且，廣義的合約管理甚至應該包括委外之前的政策評估階段。畢竟委外決策評估的起始點已然帶動後續合約管理所需具備的一切專業評估資訊，所以正確的觀念似乎不應將委外決策的作業與合約管理的流程做過度的獨立切割。

根據上述定義，合約管理的作業範疇包含簽約前作業、議約談判與簽約後的監督管理過程。作業流程內涵主要區分三個階段：簽約前、

議約談判階段與簽約後(詳如圖一)。各階段內涵活動說明如後：

簽約前階段：本作業階段開始於委外決策點之後到執行簽約議約作業階段的所有管理活動之總稱。根據前述說明，合約管理的功能是從委外決策點之後才真正開始運作，所以當組織企業決定將某項業務委由外部組織進行價值活動的決策後，合約管理的功能隨即啟動，因此，此階段所需進行的管理功能包括(但不侷限於)產業分析、市場調查、價格分析、成本分析、合約類型策略、風險評估、契約研擬、談判策略規劃等活動。

議約談判階段：所謂議約階段是指交易雙方在簽約前所進行之一切促成契約簽署的價值活動之總稱。因此，以作業流程的概念區分，我們可以說議約階段是指交易雙方第一次接觸開始到真正簽署契約之間的所有過程。以此推導可以歸納議約階段重要之管理活動包括(但不侷限於)協商談判、價格分析、風險評估、履約規劃、績效評估等管理功能。

簽約後階段：顧名思義，所謂簽約後階段係

指委外契約簽署之後，兩造雙方為履行契約所採行之一切價值活動之總稱。簡言之，簽約後階段所應完成的管理功能內容包含(但不侷限於)品質管控、成本稽核、價格分析、財務管理、績效考核、契約變更、契約終止、契約結束等管理活動。

軍種合約管理現況

軍事事務委外政策的推動，有賴建立完整的合約管理組織，而組織架構的編成，事實上與合約管理本身所應該執行的管理功能息息相關。換言之，組織架構的設計是源於委外政策推動單位希望和管理作為上發揮哪些功能？根據這些功能才能清楚規劃組織架構所包含的單位組成。前述有關組織設計的角度是從水平分工的思維，探討組織設計所應該考量的邏輯步驟。除了水平分工的角度之外，組織架構的設計也應該從垂直管理的角度，思考不同層級所應該具備的組織功能。舉例而言，基層單位的合約管理組織設計，應該著重在專長功能的組織規劃，換言之，從合約管理所需具備的專長功能設計，應該是最基層的合約管理

組織架構所應具備的態樣。相對的，高司單位或政策單位所需具備的功能，則是傾向具備規劃、監督、管制等程序功能，因此在組織設計上也應以此為設計思考角度。

過去幾年，國軍在推動軍事事務委外政策的同時，軍種



圖一 合約管理範疇



委外單位也因其任務需求，分別建立起合約管理的組織編制。但是，這些合約管理的組織編制大都屬於基層單位運用委外單位裁併後之人員所編組而成，因此，在功能導向方面比較傾向原來技術範疇的管理延續，忽略了委外後新的運作模式所需之功能專長，例如財務稽核、法務談判。除此之外，各軍種乃至國防高司單位，並沒有針對委外政策設置相關合約管理的專責組織架構。換言之，在我國目前的合約管理組織設計方面，主要還是以基層單位為主，國防部高司單位及各總部業管單位，或有合約管理的業務，但是卻沒有真正的合約管理編裝架構。尤有甚者，近年來，各軍種為配合組織精簡政策，更持續針對合約管理組織編裝進行變革，甚至有些單位已經裁撤合約管理編裝。如果從委外政策推動的延續性與擴大性來看，未來合約管理組織架構理論上應該愈來愈重要。因此，相關單位裁撤合約管理組織編裝的作為，恐怕會加深政策推動的風險性。

過去本專欄曾就合約管理所需具備之組織設計提出四個主要功能，分別是技術品質、財務

表一 國軍基層合約管理組織編制功能分析表

委外單位	技術品質	財務會計	採購法務	專案管理
空軍一指部	●	X	○	○
空軍松指部	●	X	○	○
空軍官校	●	X	○	●
陸軍航勤廠	●	X	○	●
陸軍南彈庫	●	X	○	○
軍備生製中心	●	X	○	○

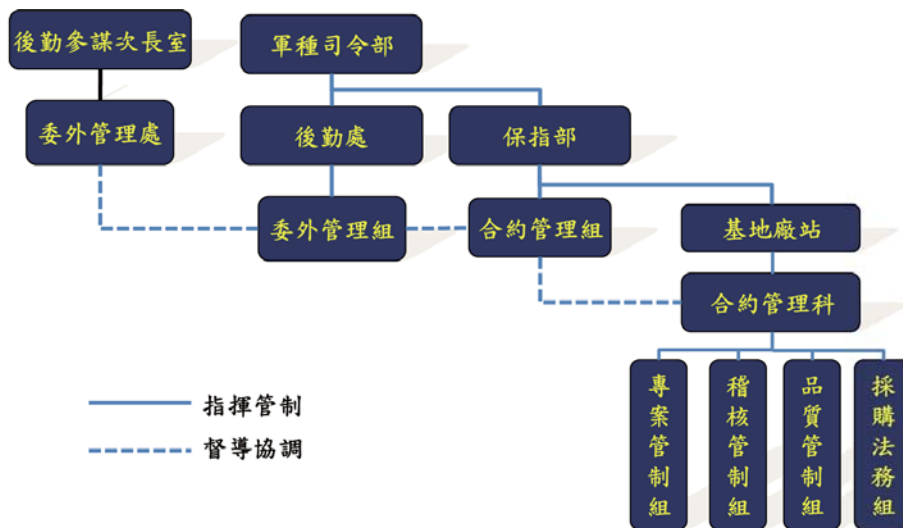
註：●有編制；○編制不全；X無編制

會計、法務採購與專案管理。本文根據目前國軍推動委外政策最重要的六個單位，同時參照美軍國防合約管理署對於基層合約管理組織的功能設計，分析我國目前合約管理組織的功能設計差異，分析結果見表一。

根據上表分析可以發現，現階段國軍基層合約管理組織編制的主要功能以技術品質為最核心之工作內容。事實上，此一結果與當初委外政策規劃現有人員直接轉任合約管理組織有非常直接的關連性，畢竟這些國軍軍官在國防部尚未實施委外政策之前，主要的工作業務即在確保業務品質的標準。職是之故，我國目前基層合約管理組織僅能算是品質管控室，距離美軍所謂的合約管理功能，事實上還有一段不小的距離。例如，以法務暨財務稽核的角度而言，基層合約管理組織幾乎不具備相關的管理功能。此一現象，值得國軍政策推動當局，深切思考未來合約管理究竟需要具備何種功能，以及這些功能所希望企及的管理目標為何。

軍種合約管理專責單位

面對當前國防組織精簡政策與新政府推動之資源釋商產業效益，國軍應儘速建立完備之合約管理組織架構，從基地廠站、保指部(後勤指揮部)、司令部乃至國防部均應設置合管專責單位，以達到層層管制與專業分工，發揮組織功能，符合各軍種各階段後勤委外之實務需求。本文最後提出合約管理組織設計與任務職掌規劃建議如後(組織架構如圖二所示)：



圖二 合約管理組織編制設計

基地廠站：為滿足基層合管作業所需採購管理、品質管理、成本會計與專案管理等專業功能，本文建議於基地廠站設置「採購法務組」、「品質管制組」、「稽核管制組」、「專案管制組」等專業分組。「專案管制組」具有時程管控、風險分析能力，負責管控基層合約作業流程、合約計畫編纂與歷年合約內容之統整分析；「採購法務組」具有法規專業，負責審查合約計畫書之適法性；「稽核管制組」具備成本會計、人力評估與分析之監管能力；「品質管制組」則是駐廠修護、技術查核與妥善率品質要求等專業功能。作業範疇涵蓋簽約前與簽約後之管理活動，對履約成果、修護過程、補保品質稽核與專案管理等流程，衡量委外成效。由於基層合約管理首重經驗傳承與修護專業，為避免人員異動頻繁，人力編設建議以文職為主(80%)，軍職為輔(20%)，軍職主要擔任管理幹部，而文職的人力來源可以考量具修護專業之退伍士官擔任。

軍種司令部：本文建議各軍司令部於後勤處與保指部分別編設「委外管理組」暨「合約管理組」，以統籌委外政策之推動與執行。組織架構之設計概略區分「綜合計畫」、「議約談判」與「履約管理」等三大業務範圍，其中「綜合計畫」

主要負責全軍後勤委外案件審查業務及相關委外預算的編列及合約審查、資料庫建檔與維護；「議約談判」負責全軍後勤委外之招商、選商、招標、議約、簽約等作業及合約審查、商情管理、成本分析等作業與爭議管理等；「履約管理」負責督導管制合約程序、定期輔訪及負責合約驗收、品質管制與計價付款；後勤處所設置的「委外管理組」除了偏向政策執行與計畫推動之外，在作業流程上應該著重委外決策的評估分析與產業面的專業知識，因此，政策視野與產業知識是人力素質的重要基礎。其次，保指部「合約管理組」專業功能必須涵蓋財務會計、風險分析、專案管理及法規知識，因此在作業流程面比較偏重計畫執行與風險管控專業。就人力編設部分，後勤處與保指部之人力編設以軍職為主，以滿足合約管理人員之生涯發展，使得基層合管人員得以向上發展晉升，實務合管經驗亦得有效延續。