



● 作者/William M. Stephens ● 譯者/李永悌 ● 審者/劉宗翰

並肩合作： 善用物品勞務相互支援協定

The Acquisition and Cross Servicing Agreement:
An Old Tool for the Modern Military

取材/2019年第二季美國聯合部隊季刊(*Joint Force Quarterly*, 2nd Quarter/2019)

美國應擴大利用物品勞務相互支援協定，這是一種雙方互惠的方式。因為善用夥伴國的資源，將使美軍能更廣泛支援世界各地的地主國部隊；相對地，地主國部隊也能從中習得美軍的經驗，進而強化自身戰力。

今日對非洲安全體制進行相對規模較小但明智的投資，未來將可為非洲、歐洲與美國提供大量利益、創造共同契機，以及降低不穩定、激進化與長期衝突的風險。

—美陸軍羅德里格斯(David M. Rodrigues)上將
在美參議院軍事委員會的證詞，2016年3月8日

多國、區域與當地部隊合作以支援夥伴國。¹ 該戰法的目標在為諸如區域穩定等共同目標獲致最大效果。透過與區域夥伴部隊「並肩合作」，美軍將可協助其他國家建立屬於自己的國防與/或政府組織，而無須直接進行作戰行動。本文將擴大討論此一構想，並說明聯合部隊或各軍種組成部隊透過「物品勞務相互支援協定」(Acquisition and Cross Servicing Agreement, ACSA)進行簡單的補給品與物資交流後，將如何協助實現沃特爾將軍的願景與促成長期的區域防禦體制。本文亦將擴大說明美軍部隊如何在「並肩合作」戰法中，增進後勤作業互通能力以符合戰略目標。² 接著說明如何將物品勞務相互支援協定的物資交易，打造成為適合美陸軍訓練暨協助部隊、多領域特遣部隊(Multidomain

Task Force, MDTF)或多國部隊的有效工具，以使上述部隊能夠建立夥伴能量與支援其他國家部隊。最後，本文將探討並提倡擴大運用與監督這種簡單但又尚未獲充分利用的物品勞務相互支援協定。

背景

物品勞務相互支援協定是美國與其他國家/政治實體之間的國際協定，可協助雙方獲得必要補給品或物資，俾利支援生活條件或完成任務。³ 美國國防部第2010.9號指令(Department of Defense Directive 2010.9)：物品勞務相互支援協定，將獲得(acquisition)一詞定義為「依獲得協定取得後勤支援、補給或勞務。」⁴ 後勤支援、補給或勞務(Logistics Support, Supplies, or Services, LSSS)可由接收/申請國交互支付。⁵

2019年2月26日，美陸戰隊第1師第1戰車營隊員與美空軍第3安全部隊援助旅第9空中支援作戰中隊士兵於德州胡德堡(Fort Hood)柯曼奇賽馬(Comanche Run)演習期間進行火力申請訓練。

(Source: USMC/Sahara A. Zepeda)

沃特爾(Joseph Votel)與凱拉沃里(Eero Keravuori)近期於《美國聯合部隊季刊》就多地區作戰提出「並肩合作」(by-with-through, BWT)的作戰方法，並說明美國如何透過跟



例如當運輸船駛入港口時，人們往往會忘記呈現這種別具一格場景時所需花費的努力。該航程相關的挑戰(包括船員需要長年訓練與航行經驗，才能具備相關知識技能)與碼頭工人裝載物資的辛勞工作，往往未獲得充分重視。同樣地，儘管理論上物品勞務相互支援協定的程序相對簡單，但完成物品勞務相互支援協定的訂單，以及將物資交付給另一單位時，卻需要大量的知識、技能與協調工作。第一個步驟就是發現需求，而且必須瞭解此一需求可由另一個夥伴組織達成。在確認需求且判定可滿足該需求之後，接收單位即以標

準格式提出書面訂單，並完整描述所需要的物資或勞務。下訂單時必須決定付款方式，並於3381標準協定表(Standard Agreement Form)上列出貨品的價值。此外尚有許多其他需要由後勤(J4)、資源管理與法律部門進行的參謀作業，惟一般而言當訂單輸入完畢後，美國將以「物品勞務相互支援協定全球自動化追蹤與回報系統」來追蹤訂單進度、完成訂單作業，以及是否已完成付款。⁶

申請的物資或勞務可透過三種方式完成付款，惟這三種方法不必然會相互排擠。第一種方法是直接付款：由單一組織為所收到的貨品支付適當



2018年10月31日，在「利劍19號演習」(Keen Sword 19)期間，美海軍威爾伯號(USS *Curtis Wilbur*)驅逐艦士兵透過物品勞務相互支援協定，在菲律賓海接收來自日本海上自衛隊直升機空勤組員的食品。(Source: USN/Emily Cooper)

金額的費用。若為直接付款，則由一國提出帳單，另一國應於30日內支付所獲物資的貨款。第二種方法是透過現物更換(replacement-in-kind, RIK)：現物更換支付讓接收方得以用「本質相同或大致相同的」後勤支援、補給或勞務來償還其所獲得的後勤支援、補給或勞務。⁷ 依據現物更換支付，若某個國家接收食物，則該國可透過提供同樣數量與種類食物來償還債務。第一種可行的付款方式為等值交換(equal value exchange, EVE)：此方法可讓接收方於付款時能以「與接收物價值相等」的另一類補給或勞務(或其他的後勤支援、補給或勞務)，來償還提供物資的國家。⁸ 依據等值交換付款法，若接收國接收燃料，則該國可提供與燃料等值的安全服務來償還債務。現物更換或等值交換等償還系統皆無須立即付款。然若未在交貨後30日內付款，供貨方將繼續追蹤此一「債務」，而接收方仍須承擔債務，此一作為相當重要，這種狀況尤其發生在面對開發中地區與資金較少的盟國時。債務追蹤列管後，即可透過未來的作戰行動，包括任何其他類型的作戰行動來償還債務。例如若美國於2018年1月進行演習期間提供地主國裝備，則該國可以在同年9月的支援多國作戰行動中，以提供美軍人員空運服務方式來償還債務。

應用方式

物品勞務相互支援協定交易主要用在「戰時、聯盟演習、訓練、任務部署、應變行動、人道或國外救災行動、依據聯合國憲章進行特定的維和行動、意外或是緊急情況等場合。」⁹ 美國國防部第

2010.9號指令，允許以更創新方式授權運用物品勞務相互支援協定。¹⁰ 鑑於當前衝突的全球化特質，這代表美軍將有更多機會與跨國或聯合國部隊合作以達成目標，故此種廣泛的解釋確實至關重要。由於形式鬆散的邊界有助於將影響力擴大遍及至多國地區，諸如博科聖地(Boko Haram)及所謂的伊斯蘭國(Islamic State)等恐怖組織並未自我設限在特定區域。因此，任何能成功反制這些恐怖組織的任務/解決方案，應置重點在區域穩定而非只求特定國家的穩定。

本文並不認為在個別國防部門之間進行簡單補給與物資交換，或是迅速提供快速移動打擊部隊再補給的解決方案，就是促成長遠防禦體制的最終辦法。反之，本文主張物品勞務相互支援協定交易應成為可用於多種目的之多功能工具；其範圍不僅包括目前進行中的各式作戰行動，也是一個彈性的工具，可用以規劃未來作戰或作為美陸軍新部隊的戰力倍增器。這項計畫擴大後，物品勞務相互支援協定將可成為特別有效，可資美陸軍未來在參與並贏得戰爭時運用的工具。

「並肩合作」戰法的應用在與夥伴國合作，強化其能力進而建立其自身能量時頗具成效。物品勞務相互支援協定的運用亦符合未來美陸軍後勤部門建立夥伴能量的願景。正如多爾曼(Edward Dorman)與湯森德(Christopher Townsend)近期以專業角度在《美國聯合部隊季刊》撰文指出，單一國家或軍種無法、也不應成為作戰行動中的唯一支援來源。¹¹ 反之，包括夥伴地主國在內的各個夥伴國，大家應互助合作，以提供聯合聯盟部隊所需支援。¹² 在未來衝突與作戰行動



中，美軍官兵將執行維持後勤補給線的一般性任務，而不是承攬所有的基本支援或勞務。¹³ 這代表物品勞務相互支援協定計畫應變得更加普及，並擴大供地面部隊運用。在美陸軍作戰行動中有兩個特定部隊，將因物品勞務相互支援協定計畫的應用而受惠，分別是安全部隊援助旅(Security Force Assistance Brigade, SFAB)與多領域特遣部隊。

安全部隊援助旅。美陸軍不斷發展並規劃成立六個安全部隊援助旅，這些部隊將為夥伴國傳統部隊提供訓練、建議與協助。¹⁴ 該部隊源自於美國2015年〈國家安全戰略〉報告中律定，美國將提供地主夥伴國訓練與裝備，同時提供作戰支援以對抗渠等國內的恐怖組織——實質上提供各國於各地制壓並擊敗恐怖分子的工具。¹⁵ 由於物品勞務相互支援協定將成為適時提供夥伴部隊正確工具的有效方法，安全部隊援助旅人員應接受大量的物品勞務相互支援協定訓練。¹⁶

物品勞務相互支援協定計畫經量身打造後，可成為符

合各安全部隊援助旅的個別作戰區需求，並符合各個不同夥伴國傳統部隊所需的戰力倍增器。¹⁷ 各個夥伴國在不同時期將有不同需求。由於目標在提供各個國家於各地壓制與擊敗恐怖分子的工具，因此必須提供適當的裝備、訓練與協助。¹⁸ 如前所述，任何物品勞務相互支援協定交易的第一步驟是確立需求。安全部隊援助旅可協助夥伴國確認其所需要的裝備或勞務，並傾聽當地部隊的需求。接著安全部隊援助旅在訓練地主國部隊與建立合作能量時，可透過以現物更換或等值交換等方式要求還款。儘管透過貨幣交易付款對雙方較為便利，惟後勤支援訓練或能量並不會因此增進。¹⁹ 而藉由要求以現物更換或等值交換等方式付款，安全部隊援助旅即可協助夥伴國的後勤與運輸部門/部隊履行訂單償還，並增加其循序處理自身獲得與後勤體系問題的經驗。

美軍安全部隊援助旅利用物品勞務相互支援協定程序協助地主國的案例之一，就是簡單的住宿設備交換。地面部隊指揮官可提供地主國一定程度的

監視/偵測裝備，藉以償還安全部隊援助旅部隊於地主國所享用的住宿與安全，另外也能訓練地主國部隊如何使用這些裝備。在此案例中，美國將以裝備換得地主國所提供等值的住宿與膳食，同時好處還包括地主國安全小組因獲得良好訓練進而提升美軍部隊的安全。另一個案例是，若夥伴國可於其現有營區提供美軍部隊空運、住宿與部隊安全，則位於同一作戰區的其他多國夥伴亦可加入物品勞務相互支援協定交易，持續提供美軍地面車隊油料與行車安全。

前述實例皆必須注意到交換是否等值，同時此種互惠交換必須為公平交易，其中訓練的品質要高，住宿與安全要能滿足需求，燃料的種類要正確無誤。在以上兩個案例中，假設所有交易都能做到平等，則與夥伴部隊共同合作的安全部隊援助旅部隊，不僅能直接提供夥伴部隊物資或支援，同時亦能直接從交換中獲益。儘管每筆交易的內容不多，卻能建立信任與組織能力，協助達成安全部隊援助旅的長期戰略目標。

多領域特遣部隊。對美軍新成立的多領域特遣部隊而言，物品勞務相互支援協定程序亦可成為其戰力倍增器。該部隊的構想係為未來衝突迅速發展出新戰術與更強大的殺傷力。²⁰ 該部隊所屬的小型部隊必須能迅速移動，在嚴苛條件下存活與作戰，同時具有致命力。²¹ 這些新成立的部隊不僅將在多種戰場領域作戰，還必須能善用可能在不同領域中迅速出現與消失的機會和漏洞。²² 無論是在攻擊前、中、後或全程期間，這些新部隊將經由數個不同領域迅速攻擊目標，故其並非

傳統採取行軍方式突擊目標的攻擊部隊。此一快速部署部隊必須能依附於當地部隊之中，俾利在必要之處進行介入與採取行動，並能長期進行多領域作戰。²³ 這些部隊必須能迅速行動以迅速突穿各個地區，並避免遭到傳統或「反介入/區域拒止」(anti-access/area-denial, A2/AD)武器系統之標定。²⁴ 這代表必要時各部隊必須在特定時間擁有特定的裝備與能力。該裝備可用在攻擊行動，或在部隊推進期間用來維持部隊運作。這些部隊在前述兩種情況下都必須要能獲取裝備，並盡速



2018年11月4日，在「三叉戟18號多國演習」(Trident Juncture 18)期間，美海軍惠特尼山號(USS Mount Whitney)兩棲指揮艦停泊籠罩在北極光下的挪威特隆赫姆(Trondheim)港口。(Source: USN/James R. Turner)



運用這些能力。以往即便申請單位試圖自預置囤儲(prepositioned stocks)中取得裝具，自提出申請至完成訂單後送往申請單位，可能也需要花上數日甚或數週時間。儘管目前申請案件可於96小時左右完成，²⁵ 但運用物品勞務相互支援協定進行交換，卻能讓美國與夥伴部隊更迅速取得必要的物品或能力。

多領域特遣部隊的所屬部隊應與多國夥伴或地主國部隊「並肩合作」，以獲致最大效能。²⁶ 這些部隊必須運用所有現有資源，包括與其他政府組織合作，俾利能迅速、安全且致命地達成目

標。協助這些部隊快速穿越地表地形並進行長期跨領域作戰的方法之一，就是與夥伴部隊(包括多國或聯盟部隊合作)透過物品勞務相互支援協定交易進行互惠交換。這些交易將使多領域特遣部隊所屬各單位得以與多國特遣部隊下屬部隊共同合作，以更強大的致命武力迎戰並擊敗敵人，而不受漫長的後勤或能力補給線所拖累。

例如，多領域特遣部隊在跟當地或多國部隊整合並與尼日(Niger)政府合作後，即可於查德(Chad)邊界以空中、網路、衛星與聯合地面部隊迎戰博科聖地組織。博科聖地的恐怖分子可能會



美國非洲司令部與查德政府簽署並更新物品勞務相互支援協定。(Source: US Africa Command)

逃離該地區，越過邊界進入查德重新集結，同時向該地區同夥發出求援信號。假設有法律與作戰上的需求與權責，美國即可將夥伴地主國自尼日轉移至查德，接著利用後者的補給品進行再補給。美國與查德部隊可迅速繼續作戰，利用網路、衛星與地面能力在所有領域與博科聖地組織接戰。²⁷

在此案例中，若美軍部隊因作戰速度過快、後勤節點的地理距離太遠或是環境惡劣而無法合理運用商用資源，為了繼續完成任務，就必須迅速完成物品勞務相互支援協定必要的文書作業。美國國防部可透過任何可行手段償還查德政府債務，而無須在任務進行期間進行談判，或因補給不足而停止行動。在任務中使用的裝備或勞務可於事後完成償還，並可透過同等價值的物資或勞務進行交換，例如一段時間後於該國另一地點進行預先規劃的人道救援行動。

挑戰

儘管後勤與支援交換可作為建立能量與制度的有效工具，

但運用這項工具的知識與如何確保其正確運用卻構成了挑戰。美軍應將運用這項工具的知識納入自身部隊訓練之中，而且必須向合作的夥伴國傳遞更多有關這項工具的戰略訊息。其次，美軍必須增加對這項工具的監督與訓練，以確保其不會變成永久性的「餽贈」，仍然是平等夥伴之間的公平交換。美國不可利用物品勞務相互支援協定交易來增加其庫存品，或是物資可自美國商用來源取得時，就不得進行物品勞務相互支援協定交易，同時提出申請的組織亦不得將物品勞務相互支援協定計畫的慷慨付出，充當為例行且持續性的物資與勞務供應機制。

據公開消息來源指出，美國僅與19個非洲國家簽訂物品勞務相互支援協定，其中包括諸如馬利(Mali)、尼日及查德等部分位於該區域重點地區的國家。²⁸ 而成功完成物品勞務相互支援協定交易之後所產生的戰略契機，將可用於對目標受眾傳達經得起檢驗的真實訊息，形塑戰術與戰略環境。²⁹ 這群目標受眾或許是次區域地區

的領導人，他們或許將對同樣的物品勞務相互支援協定提出更多「要求」，因為不同國家或區域夥伴國希冀尋求更多美軍駐留，也想要與美軍簽訂相互合作甚至是援助協定。³⁰ 例如若某一國家的領導高層將美國國防部視為能在危機期間提供寶貴資源的重要夥伴，就可能願意讓美國在重要的戰略位置設置基地。如此一來將可提供美國更多建立長期關係與展開長期駐軍的機會，甚至有可能建立更龐大的夥伴國網絡，進而產生更多以較低成本進行小規模、大效能任務的能量。

近期美國與夥伴國之間在投入地區防衛時的付出與差距等問題已成為矚目焦點，一如在北大西洋公約組織(NATO)2014年後的爭議中所見，北約成員向美國保證將增加經費達國內生產毛額(GDP)的2%。³¹ 這項令人矚目的消息凸顯美國致力於確保夥伴國能公平地付出人力與物力，並確保單一國家不會一直長期付出而未獲得平等互惠待遇。由於各國將提供等值的物資或勞務交換，或以現金支付物資/勞務的價值，物品勞務相



互支援協定計畫理論上否定了潛在差異。理論上用於支援夥伴部隊的每一毛錢都必須要全數收回。

惟從美軍督察長報告對目前美國非洲司令部(U.S. Africa Command, USAFRICOM)作戰行動物品勞務相互支援協定計畫的批評可知，現實狀況不見得與理論相符。³² 該報告指出，「美軍非洲司令部並未有效管理其所處理的物品勞務相互支援協定訂單，且未依要求監督美軍非洲司令部責任區所屬部隊所處理的物品勞務相互支援協定訂單。」³³ 報告認為，該司令部在處理訂單時並未

納入所有基本資料，也未適時追蹤訂單的執行進度，或獲得後勤支援將正常進行甚至將依據美國國防部訓令取回的適度保證。如該報告所示，必須要有有效的訓練與監督，方可確保夥伴國部隊償還積欠美國的債務。若無此額外的訓練、監督與控管，美國過多的善意支援恐將導致較不富裕的國家無法償還債務，而且這些國家對美貿易餘額將經常呈現赤字。

結論

美國正不斷擴增聯合軍事作戰行動的範疇，並

註釋

1. Joseph L. Votel and Eero R. Keravuori, "The By-With-Through Operational Approach," *Joint Force Quarterly* 89 (2nd Quarter 2018), 40.
2. Edward F. Dorman III and Christopher Townsend, "Laying the Foundation for a Strategic By-With-Through Approach," *Joint Force Quarterly* 89 (2nd Quarter 2018), 69, 73.
3. Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment (OUSD[AS]), "Acquisition and Cross-Service Agreements," available at <www.acq.osd.mil/ic/ACSA.html>.
4. Department of Defense (DOD) Directive 2010.9, *Acquisition and Cross Service Agreements* (Washington, DC: DOD, September 30, 2016).
5. Ibid., § E2.1.1.
6. For a great legal article on the process as well as how to obtain an ACSA, see Ryan A. Howard, "Acquisition and Cross-Servicing Agreements in an Era of Fiscal Austerity," *The Army Lawyer*, October 2013, 26–37.
7. DOD Directive 2010.9, § E2.1.14.
8. Ibid., § E2.1.6.
9. OUSD(AS), "Acquisition and Cross-Service Agreements."
10. Ibid.
11. Dorman and Townsend, "Laying the Foundation for a Strategic By-With-Through Approach," 69, 73.
12. Ibid., 73–74.
13. Richard Sisk, "Army Goes Back to Basics on Supply, Maintenance," *Military.com*, November 2, 2017, available at <www.military.com/dodbuzz/2017/11/02/army-goes-backbasics-supply-maintenance>.
14. Matthew Cox, "Army Chief: Advise-and-Assist Units to Wear Brown, Not Green, Berets," *Military.com*, November 2, 2017, available at <www.military.com/dailynews/2017/11/02/army-chief-advise-assistunits-wear-brown-not-green-berets.html>.
15. *National Security Strategy* (Washington, DC: The White House, February 2015); Matthew Cox, "Army Chief: Train and Advise Troops 'Are Not Special Forces,'" *Military.com*, October 9, 2017, available at <www.military.com/daily-news/2017/10/09/army-chieftrain-advise-troops-not-special-forces.html>.
16. Cox, "Army Chief: Advise-and-Assist Units."
17. Ibid.
18. *National Security Strategy*.
19. Ibid.

透過增進多國合作達成共同目標。非國家行為者的崛起與煽動跨越多國的區域衝突，意味著任何成功反制這些團體的任務/解決方案必須置重點於區域穩定，此種穩定的維持需要透過與區域及多國夥伴「並肩合作」，再加上建立夥伴能量以建立區域體制。儘管目前美軍的作戰行動有所增加，且未來作戰行動與部隊將可能擴大，美軍仍必須運用所有可用資源，以成為更為精簡、快速且高機動性的部隊。

實現這項目標的方法之一就是善用夥伴國資源與運用部分現有工具，例如物品勞務相互支援協

定。這項簡單卻有效的工具將使美軍官兵得以在未來動盪不安、複雜模糊的環境中執行任務與壯大，並將透過與區域夥伴簽訂協定來增進美國更廣泛支援世界各地部隊的能力。³⁴ 如此一來，美國將可透過合作而非付出的方式建立夥伴能量，同時獲得更多其他國家部隊的支援。

作者簡介

William M. Stephens為美陸軍中校，係美國國防語言學院外語中心(Defense Language Institute Foreign Language Center)首席軍法參謀官(Staff Judge Advocate)。

Reprint from *Joint Force Quarterly* with permission.

20. Sydney J. Freedberg, Jr., "New Army Unit to Test Tactics: Meet the Multi-Domain Task Force," *Breaking Defense*, March 21, 2017, available at <<https://breakingdefense.com/2017/03/new-army-unit-to-test-tacticsmeet-the-multi-domain-task-force/>>.
21. Ibid.
22. Ibid.
23. David G. Perkins, "Multi-Domain Battle: Joint Combined Arms Concept for the 21st Century," Association of the United States Army, November 14, 2016, available at <www.ausa.org/articles/multi-domain-battle-jointcombined-arms-21st-century>.
24. Freedberg, "New Army Unit to Test Tactics."
25. Sisk, "Army Goes Back to Basics on Supply, Maintenance."
26. Freedberg, "New Army Unit to Test Tactics."
27. 此一情況係完全假設，而非以任何真實或虛構的狀況作為基礎。作者亦瞭解此狀況並未考慮法律與作戰權責和各國錯綜複雜的關係，也並未反映該地區目前的作戰狀態。
28. Dave Hecht, "U.S. Africa Command Hosts First Ever Signing of Acquisition Cross Service Agreement," U.S. Africa Command, September 19, 2014, available at <www.africom.mil/media-room/article/23592/us-africa-command-hosts-first-ever-signingof-acquisition-cross-servicing-agreement-acsa>.
29. James G. Stavridis, "Strategic Communication and National Security," *Joint Force Quarterly* 46 (3rd Quarter 2007), 5.
30. Ibid.
31. Ivana Kottasova, "How NATO Is Funded and Who Pays What," CNN, March 20, 2017, available at <<https://money.cnn.com/2017/03/20/news/nato-fundingexplained/index.html>>.
32. Department of Defense Office of Inspector General, "U.S. Africa Command's Management of Acquisition and Cross-Servicing Agreements, DODIG-2017-121," September 21, 2017, available at <www.dodig.mil/reports.html/Article/1328536/us-africa-commands-management-of-acquisition-and-cross-servicing-agreements/>.
33. Ibid.
34. Judith Hicks Stiehm, *The U.S. Army War College: Military Education in a Democracy* (Philadelphia: Temple University Press, 2002), 6.