發佈：2021-09-07, 週二 15:33
點擊數：18537



前言

媒體在五月初報導，國防部計畫將陸軍原有軍團編制取消，改為作戰區，以落實平戰結合，發揮

Phoca PDF

聯合作戰效果。國防部邱部長也以「小總長」稱呼未來作戰區指揮官，意味著作戰區指揮官將如同參謀總長一樣，指揮作戰區內所有的三軍部隊，以聯合作戰的方式執行台澎防衛作戰的任務。在蔡總統致力國防改革時，國防部能夠銳意精進，對長年以來的軍團編制加以改革，勇氣與決心值得鼓勵。

過去因為戰爭型態及部隊精簡的考量思考，將部隊區分平戰兩套不同的編制。平時維持基本能量，戰時可藉由動員擴充，達成作戰任務。或者是平時以行政編制運作，進及狀態時則以作戰編裝運作。平心而論，在未來台海戰爭當中，是否有任何的時間與空間，來進行平戰轉換尚難定論。如果中國進行大規模動員，準備發動對台戰爭，從出現徵候到大規模兵力調動，或可早期預警讓台灣強化作戰準備。

但是如果中國對台發動突襲，沒有任何徵兆或預警時間，區分平時與戰時的編裝或指揮管制方式，生效時機與執行效率無法評斷。尤其如果對戰時編制的演練不足，只能藉漢光兵棋推演或實兵演練驗證，都可能影響聯合作戰效率。國防部提出軍團改成作戰區的政策，或可改善這個情況。對於這項改革議題，已有許多評論文章，本文無意針貶這些深淺不一的意見，但希望從國防組織效益觀點，發表粗淺的看法，並試圖提出一些政策建議。

國軍軍團編制的緣起與發展

Phoca PDF

發佈：2021-09-07, 週二 15:33
點擊數：18537

國民革命軍創立之初，並沒有軍團的編制。當時除了以黃埔軍校師生為主力的國民革命第一軍之外，也納編廣東及廣西軍閥，擴編至第九軍。此時的軍級部隊以步兵為主，下轄若干師級部隊或獨立旅，砲兵、裝甲兵及工兵多數為直屬師或軍的營連級部隊。國軍撤退來台之後，將軍級部隊簡併為12個，後為7個，最後保留台北軍、新竹軍、后里軍、澎湖軍、嘉義軍、台南軍等軍級部隊，但只維持戰略指揮功能，直屬部隊僅一個砲兵指揮部，習慣被稱軍砲兵。軍以上指揮單位為地區防守司令部，指揮下屬的軍與師部隊。1954年5月1日，臺灣北部防守區司令部與預備兵團司令部合併整編為「陸軍第一野戰軍團司令部，成為軍團編制的開始，後來改名為第三及第六軍團。第八軍團於1979年7月1日崑崙案改編，接替第四作戰區防衛任務，前身為陸軍訓練司令部。第十軍團前身為第二野戰軍團，於1954年5月由80軍及防守區司令部合併改編，1972年改駐台中，後改名為第五軍團及第十軍團。

從上述軍團歷史來看，日式軍制偏重軍級作戰，在大陸地區作戰因為部隊規模龐大，需要指揮軍級單位時，國軍曾以集團軍、兵團、編練司令部、綏靖公署等單位指揮軍級部隊。1954年將原有防守司令部與軍級單位整編為野戰軍團，主要就是為反攻大陸地面作戰的準備。因為在台灣的防衛作戰其實無須以野戰軍團作戰架構執行。後來反攻大陸被美軍阻止，以及因為「86海戰」及「烏坵海戰」失利，蔣介石反攻大陸夢碎，於1972年結束擬定反攻大陸計畫的「國光作業室」。但因為準備反攻大陸的軍團編制已經形成，當時為避免讓人質疑放棄反攻大陸，乃繼續沿用軍團編制。

軍團作戰編制與功能

Phoca PDF

發佈：2021-09-07, 週二 15:33
點擊數：18537

大陸地區作戰因為部隊規模龐大，參謀本部無法兼顧不同方面或地區作戰，乃成立兵團或集團軍以指揮數個軍級部隊作戰。國共內戰期間，中則在軍級或縱隊之上，設立野戰軍，由野戰軍指揮官指揮部隊作戰。美國則

在軍級部隊之上，成立軍團，美軍有第一軍(1st Corp)，之上有第1軍團(1st Army)，[1]

美國第1軍團至今仍然存在，未因作戰型態改變而廢止。但是在兩次波灣戰爭並未由軍團指揮作戰，而是由地區司令部或特遣部隊司令部指揮，而其幕僚人員則由美軍抽調軍團、軍及其他單位人員所組成。

如果以美國及台灣經驗來看，當初成立軍團的主要目的是為了準備遠征歐洲及反攻大陸所組成編制，屬於攻勢作戰。美軍為了爾後作戰需求，保留軍團編制，但已轉型成為訓練與後備任務。現代高科技戰爭，以大兵團在大陸作戰幾乎不太可能發生。而且適用於兵團作戰的準則，例如國軍的《大軍作戰》、《統帥綱領》早已退出課堂教材之列。就以戰爭型態與歷史來看，軍團編制對台灣的作戰地域及戰爭型態而言，似乎已經不合時宜。

傳統陸軍編制及指揮呈現總部-軍團-軍-師-旅(團)-營-聯的機械式架構，野戰師曾是國軍作戰主力。國軍來台後，除了併編軍師級單位外，1998年開始的精實案，將師併編為聯兵旅。使軍團或作戰區，以扁平式架構指揮十餘個聯兵旅執行作戰任務。但是在特殊地形的區域，仍維持師的指揮架構，以指揮2-3個聯兵旅作戰。後來因為精簡與裁撤，師指揮機構也裁撤，僅保留關渡、宜蘭及台東等指揮部，指揮營級部隊作戰。當軍團以下的部隊，從軍、師、旅級部隊都已轉換防衛作

Phoca PDF

戰的編制，原本用於攻勢作戰的軍團編制，本來就有檢討的必要。如果要兼顧傳統與歷史而保留，就須考量維持或改變對防衛作戰效益的影響。

作戰區的編成與功能

軍隊主要目的在防止敵人入侵，保衛國家安全。在軍隊編組及部署，依照任務分配責任區，以及責任區的部隊組成，形成作戰區的編制。作戰區編制不盡然與軍隊番號互斥，例如，某區域或城市交由某軍或某師防守，可以成立此區域或城市的防守或防衛司令部，全權指揮區域作戰，但仍維持軍師部隊番號。但以防衛司令部為名，可以在法律授權之下，整合在此區域或城市所有部隊或政府機構，如警備、動員、警察、民防等，執行防衛作戰。如果以原有師旅番號執行作戰，僅能指揮所轄軍隊作戰，難以整合其他部門的國防功能。

陸軍成立軍區，可以透過軍區名義，指揮所屬的師旅級部隊作戰，如果要指揮其他軍種或是地方武力，則應改為戰區或作戰區，並取得指揮三軍作戰的授權。中國過去在七大軍區時代，當南京軍區舉行重大演習，會暫時性的改稱為南京戰區。2015年軍改之後，中共將七大軍區改為五大戰區，由中央軍委聯指跳過軍種直接指揮戰區作戰，就是在強調戰區聯合作戰效益，而且在平時就先整合戰區對所屬各軍種部隊的指揮管制能量。

美國也採取戰區制度，而在十一大司令部之中，[2]

Phoca PDF

非洲司令部、中央司令部、印太令部、歐洲司令部、北方司令部、南方司令部以區域劃分，並且制定該戰區的作戰戰略(Theater Operation Strategy)。美國在全球各洲的威脅不同，利益及同盟狀態略有差異，必須制定適合各戰區的戰略。中國也是如此，不論是七大軍區或五大戰區，都有作戰衝突想定與作戰計畫，也會制訂戰區層級的戰略。但不同的是，美國雖然在各洲區域設置司令部，但僅編少數部隊，該區域如果發生衝突，則調動美國境內常備與後備部隊赴該戰區作戰，或另外編成特遣部隊指揮部指揮作戰。例如，美國中央司令部沒有直接指揮阿富汗戰爭，而是由阿富汗特遣指揮官負責指揮。[3]

俄羅斯原本依照可能衝突區域劃分軍區，在2010年整併為四大軍區：西部軍區(聖彼得堡)、南部軍區(羅斯托夫)、中央軍區(葉卡捷琳堡)、東部軍區(伯力)。2014年南部戰區在吞併克里米亞，北方艦隊從西部戰區獨立成為一個軍區。軍區之下仍指揮軍級部隊，如西部軍區管轄第一裝甲軍、第6軍、第20禁衛軍、空降軍及海防任務的第11軍等。軍以下則為師旅混編的單位。中共戰區改革類似俄羅斯，也是針對可能威脅，編組戰區及相關部隊，執行攻勢及守勢作戰任務。兩者不同的是，中國戰區以下分別為2到3個集團軍，軍以下則為執行聯合作戰的戰鬥與戰鬥支援合成旅。

從中國及俄羅斯的編制來看，不論是俄羅斯軍區或是中國戰區，已經將三軍地面部隊及艦隊納入其管轄，俄羅斯空軍基地或機場並未在其編制中。中國則將戰區之下，另設軍種司令及納編空軍及海軍擔任戰區副司令員，由戰區直接指揮不同軍種進行聯合作戰。平時有關訓練、後勤及行政工作由軍種負責，但作戰時則由戰區或軍區指揮官指揮作戰。

Phoca PDF

發佈：2021-09-07, 週二 15:33
點擊數：18537

台灣陸軍軍團改作戰區的思考

台灣戰略態勢屬於防衛作戰，以往依據地形及任務特性，以作戰地境線區分作戰責任，實施分區獨立作戰，另以一支強大預備隊擔任機動打擊，維持作戰彈性。從日本佔領台灣時期開始，太平洋戰爭末期，為防範美軍登陸台灣，日本將總數日十餘萬的日本軍，區分不同作戰區域，執行防衛作戰任務。孫立人在台灣訓練新軍以及執行防衛大台灣任務時，延續部分日本防衛作戰觀點，收容從大陸撤退來台軍隊，部署投入防衛作戰。當時以外島防衛司令部及台灣北中南區防守司令部，及各軍師單位，一同擔任防衛作戰任務。當時以防衛作戰地境與責任劃分劃分作戰區。因此，將攻勢作戰使用的軍團番號，依其任務成立作戰區，並非新創，早已有之。

現今如果要去除軍團番號，專一名稱改為作戰區，有一些配套措施應該及時完成。

一、作戰區位階及編組不一致問題

如果第六、第八、第十軍團改成作戰區，那花東、金門、馬祖及澎湖是否也要回歸作戰區，如果外島因為是獨立作戰性質，維持防衛指揮部與作戰區併行的架構，軍團改制作戰區會被認為是多餘之舉。將本島及外島的指揮部統一都稱為作戰區，那就產生作戰區規模、編組、預算及作戰責任不均的問題。現行花東、馬祖及澎湖被視為軍級的架構，所轄部隊及幕僚編組較少。軍團級的作戰區，金門與本島的北中南軍團又有差異。未來是否要維持現有差異，或可以考量縮減作戰區的數量，擴大現有作戰的責任地境，將作戰區地境與責任重新劃分。因為台灣作戰區與中國及美

Phoca PDF

國作戰區相比，範圍與則小很多，是否要維持如此多的作戰區，可以思考。

二、作戰區聯合作戰幕僚編組

如果要提升作戰區在聯合作戰的計畫與指揮作戰能力，應將作戰區幕僚編制比照聯參方式編組，指揮官及副指揮官派任應依照敵人可能威脅及作戰方式，混合三軍編組而成。更重要的是，作戰區幕僚組織不應維持陸軍軍團層級運作模式，應以聯合作戰部隊指揮與整合的機制運作。軍種在戰時，已經脫離作戰指揮鏈，作戰區奉衡指所(聯合作戰指揮機構)命令指揮作戰，幕僚指參作業能力及指管通情系統應該同步提升。另外，作戰區必須指揮縣市政府從事戰爭動員及準備，應該設立動員處，專責作戰動員。作戰區現有人力編裝不足，可以將軍種司令部及動員指揮部的幕僚，調整到作戰區，以強化作戰區聯合作戰指管能量。

三、作戰區防衛作戰的整合與訓練

現行訓練區分基本訓練(旅級)、基地訓練(軍種)及戰備演習(國防部)，作戰區並未直接參與旅級部隊的訓練。但旅級部隊層次訓練必須強化聯合作戰訓練，所以應該結合作戰區聯合作戰編組，強化旅級部隊的聯合作戰訓練。例如步戰砲協同、地空整體作戰、陸航特遣隊與戰車聯合作戰等。同時也要驗證作戰區在某一地區作戰的指揮管制能力。另外，應該明確釐清作戰區所屬海空軍部隊的責任與義務，除人事及後勤外，情報、作戰都應受作戰區指揮與管轄。當作戰區藉由擴大編制級強化訓練增加聯合作戰能量之後，即可投入戰備任務。屆時，國防部在實施漢光演習時，作

Phoca PDF

戰區已經具備聯合作戰能量，可以實施提升跨戰區聯合及增援作戰的訓練。

[1] 美國第1軍團於1918年成立，當時共成立三個軍團，準備赴歐作戰。一戰結束後撤銷，二戰時期準
備赴歐登陸作戰時復編，至今仍保留，但轉型成為新兵訓練及戰備動員任務，轄東部管區師(First Army Division East)及西部管區師(First Army Division West)，共十個旅級部隊。

[2] 非洲司令部、中央司令部、印太令部、歐洲司令部、北方司令部、南方司令部、網路司令部、太空司令部、特戰司令部、戰略指揮司令部、運輸司令部。

[3] 例如美國的 David Howell Petraeus上將在2010年中央司令部司令卸職後擔任駐阿富汗國際安援部隊(the International Security Assistance Force (ISAF))指揮官。

作者 沈明室　國防安全研究院中共政軍所研究員

Phoca PDF