



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

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

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

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]

非洲司令部、中央司令部、印太司令部、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。

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

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

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、印太司令部、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