

第六章 結論

本研究論文認為，關於普欽 (Vladimir Putin) 做出將戰略火箭軍 (the Strategic Missile Forces, SMF, SRF or RVSN) 裁併至空軍 (the Russian Air Force) 編制內的決定，關鍵是克里姆林宮諸方政治勢力，在國內外情境環節關聯 (context) 之下的互動產物。換言之，從葉里欽 (Boris Yeltsin) 當政以來，戰略火箭軍的消失不是肇因其工具性喪失，國內經濟衰退與國際戰略嚇阻能力雖然重要也絕非主要考量，政治鬥爭才是整段過程的主軸，該軍種不過是葉里欽與普欽在克里姆林宮政治棋盤中的一顆棋子罷了，隨著不同的時空背景而有天差地別的佈局。戰略考量與經濟因素只是突顯正反兩方人馬壁壘分明分明的旗幟號召！即使是俄羅斯自行建軍伊始，葉里欽想方設法希望裁減軍備，並且將有限的經濟暨社會資源，從軍事挹注到經濟發展層面。但是只要經歷到可能會影響到葉里欽權位安危的軍事、政治、經濟或社會危機，面對著排山倒海而來的反對聲浪，他就會不斷施展政治手腕，企圖規避應負的政治責任。這些手段不外乎新設國家安全相關組織機構，進行「眾建諸侯少其力」、「分而治之」的戲碼；或是聯合次要敵人打擊主要敵人，並將政治責任推卸給失勢的政治對手。

葉里欽執政十年來，紛紛擾擾的府會衝突、政治鬥爭、經濟兩度崩盤 (1992 年震盪療法失敗以及 1998 年金融風暴引發的盧布崩盤)，讓全俄羅斯的建設、改革工程嚴重倒退，軍事改革工作同樣不能倖免。身為最高領導人的葉里欽當然也力圖振衰起蔽、整軍經武，但是他在俄羅斯如此關鍵的年代，卻接連出現幾次軍事與經濟上重大的錯誤決策方針，並且鼓勵聯邦政府內的各組織機構爭鬥傾軋，造成全俄羅斯不但得不到時間休養生息，反而得在貧窮線邊緣痛苦掙扎。執政十年來水深火熱依舊。接下來簡單整理戰略火箭軍遭到裁併至空軍的主要原因，多半是政治因素：

國家安全政策領域缺乏明確、合憲的組織流程與結構

在蘇聯解體後，邊境部隊（Border Guards）、內政部（Interior Ministry）、國家安全委員會（Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti, KGB）、鐵路部隊等強勢部門（power ministries）及其所轄部隊，不但不受國防部或國會的控制監督，甚至進而展開軍事權力的卡位動作；加上葉里欽爲了瓜分政敵權力而新設的聯邦安全會議（the National Security Council）、國防會議（the Defense Council）與國家軍事監察署（the State Military Inspectorate），以及常常針鋒相對的國防部（the Ministry of Defense）、外交部（the Ministry of Foreign Affairs）、總參謀部（the General Staff）三大部門，這些國家安全政策領域裡的決策機構因爲欠缺憲法架構的明文規範，導致權責不分、功能混淆，常常有疊床架屋、友軍互擊的情形。於是國家安全政策領域裡不斷出現權力爭奪戰，彼此軍事資源與國家安全議題詮釋權，千絲萬縷、糾纏不清，俄羅斯必須爲協調、管理這些強勢部門付出極大社會成本，嚴重扼殺了俄軍的改革契機。決策系統的複雜化是俄羅斯政府在軍事改革進程中所犯下的最大錯誤！

葉里欽熱心於權力政治，鼓勵各強勢部門與準軍事部隊彼此競爭

由於葉里欽蓄意讓國家安全政策領域的決策系統令出多門，猶如多頭馬車，各強勢部門與準軍事部隊莫不使出渾身解數爭取接近葉里欽爭奪葉里欽「關愛的眼神」，造就了一場皆一場的卡位戰。嫉賢妒能的葉里欽在其兩任總統任期內，並沒有爲所當爲（do the right things），認真從事軍事改革工作；心心念念的只是如何鞏固自身的政治權位。改革雖然重要，但是自己大權在握卻更要緊。所以他可以爲了圍堵政壇上的強勁對手而更動典章制度，也可以安插自己的人馬在對方四周，甚至進而將政策失誤嫁禍對手。「天威難測」，任何政府部門、軍事部隊或是官員都可以是他的棋子，只要失去利用價值或稍一不慎失歡於他，立刻遭到汰換，絕不留情！

國家安全政策領域裡的領導階層更迭頻繁肇因於葉里欽的政治性格，也導致改革政策無法連貫，有時甚至同一機構前後兩任的領導人方針是背道而馳的。就算暫時得到了最高領導人關愛的眼神，還得在權責模糊、架構不清的國家安全政策領域中，手握著有限的經濟資源與其他強勢部門艱苦地戰鬥，軍事改革工作往往無法貫徹執行！最後原本的目標沒達成，還得因為國家經濟下滑再增加新的削減目標，最後終於輪到戰略火箭軍了！葉里欽的政治手腕讓他可以在詭譎的克里姆林宮政壇裡屢屢勝出，但是遍體鱗傷的卻是俄羅斯的民主轉型與軍事改革，戰略火箭軍也不例外。在克里姆林宮的政治棋盤裡，該軍種終究只是顆棋子、廉價的政治工具。最後伴隨著該軍種出身的國防部長謝爾蓋耶夫（Igor Sergeyev）失勢，戰略火箭軍也順理成章裁併至空軍內部。

某些軍方人士對核武價值的預期不切實際，不願認真裁減軍備

自俄羅斯獨立以來，軍事改革上有許多目標諸如：裁減軍備與兵員、推動完全志願役專業化部隊（volunteer professional army）、轉型為快速反應部隊、調整軍區、軍種合併、編制整併等等，這些都是俄羅斯建軍以降既定的改革方針，目的是武裝部隊的結構性重組。然而，許多軍方人士的思維卻仍停留在冷戰時期嚇阻戰略架構上，不願意眼睜睜看著俄羅斯武裝力量的日益削減，特別是俄軍向來引以為傲的戰略武力。他們還在打過去的仗（yesterday battle），這樣的心態即使是葉里欽所親自拉拔的軍方領導階層也不例外。愈是受過完整訓練的軍人思考也愈一廂情願，受限於專業技術人員的視野侷限，強調美國已遠遠甩開俄羅斯的腳步，肆無忌憚地繼續發展戰略武力及飛彈防禦系統；俄羅斯倘若要削減基礎深厚的戰略武力，無異丟盔棄甲、致國家安全於不顧。比方謝爾蓋耶夫，他汲汲營營推動以戰略火箭軍為首，整合戰略核三角的所有戰略武力創建「戰略嚇阻部隊」之改組計畫，集中管理核子武器，甚至還要再強化其戰力。然而這樣的思維，卻可能讓早已捉襟見肘的國家財政提早告罄！軍事改革畢竟不是直線發展的過程，俄羅斯唯有架構更全面性的建軍路線，謀定而後動，才能兼顧國際戰略佈局

與國家經濟發展。

國內經濟問題積重難返，轉型無法一步登天

蘇聯瓦解後連續下滑七年的俄羅斯經濟，好不容易在 1997 年有了最低限度的成長，卻又在隔年遭到亞洲金融風暴的病菌感染，再次癱瘓。從前基於嚇阻戰略理論，戰略火箭軍至少還可以擁有國防預算的優先撥款保障，現在的俄羅斯爲了經濟問題已經焦頭爛額、自顧不暇，不可能奢望像從前一樣維持同美國的戰略均衡。俄羅斯已無力也無必要維持原有的龐大核武規模，一切資源必須優先挹注到經濟發展及經濟結構轉型上。2000 年俄羅斯經濟已逐漸步上軌道，進入一個時間較長的穩定期，普欽現在最重要的任務是讓人民過著舒服的日子而非對抗美國帝國主義。

國際政治環境的轉變，美國與俄羅斯不再公開表示對彼此的敵意

二次大戰期間，核子武器首度問世。其強大的殺傷力加上納粹德國（Nazi Germany）V2 火箭以及 1957 年史普尼克 I 號（Sputnik I）的中長射程推進技術，爲世界軍事理論帶來決定性的衝擊，新的軍事理論遂應運而生。赫魯雪夫決定在戰略武器這個新而碩大無朋的空間中大展身手，著手成軍戰略火箭軍。並選擇在衛國戰爭中一戰成名的尼捷令（M. I. Nedelin）來領導該軍種，將發展戰略武力奉爲追求蘇聯全球霸權地位的砥柱南針。蘇聯的厲兵秣馬讓美國缺乏戰略上的安全感，也跟著發展軍備，形成長達五十年的冷戰對峙局面及軍備競賽。雙方戰略武力一度不分軒輊！

但是蘇聯解體後時過境遷，「九一一事件」讓美國轉而以恐怖主義爲頭號敵人。即使在這段期間內繼續追求戰略優勢，也並不代表著必然會損及俄羅斯的國家利益。至少布希總統（George W. Bush）在國情咨文中指名道姓伊朗（Iran）、伊拉克（Iraq）與北韓（North Korea）等三國是邪惡軸心，美國的主要敵人換成

了「哈瑪斯」、「伊斯蘭聖戰」及「真主黨」等恐怖組織，¹已非昔日的「邪惡帝國」(雷根語)。美國與俄羅斯異口同聲表示最大的敵人已非彼此，而是恐怖主義與恐怖組織。這樣的共識就算只是表象，國際情勢也已大不相同，與冷戰時期的劍拔弩張不可同日而語。此時普欽實無必要在國際戰略佈局上再度向美國挑戰！

結語

俄羅斯經濟自獨立後十餘年來一直不見好轉，當權的葉里欽政府遭逢無數次驚濤駭浪的政治危機，軍事改革步調又因國家安全政策領域架構疊床架屋、欠缺整合與協調、機構領導人更迭頻繁而步履蹣跚，要保持原有武裝力量的強大根本就是緣木求魚。彷彿一家負債累累的企業，又遭逢董事長放任部屬們彼此明爭暗鬥，企業經營不善下自然瀕臨破產邊緣。光是裁減軍備跟兵員絕不是軍事改革的終南捷徑，必須做好全方位的整體思考，為俄羅斯現今的國家安全與國家利益需求，量身打造最適規模，早日抵達合理的戰略位置。現在普欽正在做的是結構上的「重整」工作，努力整合、精簡編制紊亂的國家安全政策領域相關機構以及部隊，盼望能藉此挽救國防體系的資源短缺危機、提高每個軍事單位的基本效能，真正找到各軍種的最適規模及戰略定位，完成軍事改革大業。

雖然戰略火箭軍在普欽的決議與內閣改組下正式地裁併至空軍，不過這並不一定代表其重要性已蕩然無存。相反的，新戰略火箭部隊對於世界局勢的安穩更是責無旁貸。這份責任應超脫嚇阻戰略的思考，改以區域秩序的角度重新出發，或是說嚇阻戰略之於俄軍的定義必須有洗筋易髓的變革。戰略火箭部隊必須在日後的世界新秩序中扮演區域守護者的角色，不僅僅只是守護俄羅斯及其盟友的國家安全、領土完整，更重要的是嚇阻自九一一事件以來，深深威脅著全球秩序的恐怖主義以及某些擁有核子武器卻心懷不軌的國家。由衷地盼望普欽新政府能兢兢業業於國家政治、經濟與軍事的轉型大業，哲學家山塔雅納（George Santayana）曾經說過：「不了解歷史的人終將重蹈歷史覆轍！」但願昔日葉里欽

¹ 杜墨，「邪惡軸心論 反恐公約更分歧」，自由時報新聞網，9 Feb 2002, <http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/feb/9/today-int4.htm>。

時期因政府組織架構重門疊戶、強勢部門間權力鬥爭頻仍而耗盡軍事資源，導致軍事改革貽誤機先、成效低落的悲劇不要再重新上演！