

第四章 軍事準則辯論中的政治鬥爭

本章將闡述關於辯論軍事準則所衍生的一切政治動作。時間範圍侷限在 1993 年基本章程(Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russia Federation, PGMD)出爐開始，一直到 1997 年 5 月 22 日，前戰略火箭軍(the Strategic Missile Forces, SMF, SRF or RVSN)總司令(Commander-in-Chief)謝爾蓋耶夫(Igor D. Sergeyev)代理國防部長一職為止。這段期間裡，國家安全政策領域內部一連串的政治鬥爭動作以及關於軍事準則的論戰，導致軍事改革工程一直流於空轉。雖有數據上的縮減，卻不見任何具體成效。俄羅斯在 1993 年 12 月所舉行的國會選舉，反西方的激進俄羅斯民族主義崛起，逼使葉里欽(Boris Yeltsin)必須調整自戈爾巴秋夫(Mikhail Sergeyevich Gorbachev)以來的親西方(pro-Western)路線，不論是經濟政策或對外政策均轉向溫和的俄羅斯化。1993 年 11 月基本章程的問世，就是與保守勢力取得妥協的鐵證。他修正獨立初期的親西方對外路線，並且再次重申核子武器嚇阻機能的重要性。不過，紛至沓來的政治紛爭卻讓軍事改革進度停滯不前，許多人事更迭皆帶有明顯政治斧鑿刻痕。而政治紛爭往往肇因於俄羅斯權責不清、重門疊戶的聯邦政府組織架構，特別是國家安全政策領域。相關的組織、機構欠缺憲法的制度化，使得葉里欽能分而治之、坐觀虎鬥，並順利鞏固自己的政治權力。多如牛毛的政治因素加上國用不足，為俄羅斯的軍事改革埋藏太多的變數，轉型這條路還很漫長！

第一節 國家安全政策領域的制度因素

本章節旨在討論俄羅斯獨立後，聯邦政府與國會的政治架構設計，特別是在國家安全政策領域。由於相關各組織機構尚未完全法制化、架構化，功能設計上疊床架屋，導致政治鬥爭頻繁，政治環境極其惡劣。1993年10月砲轟國會事件塵埃落定後，葉里欽又得以延續其政治權威。不過新的國會大選結果仍然對葉里欽不利，國會內的政治版圖移動顯示大俄羅斯民族主義已經抬頭，客觀情勢絕對不允許俄羅斯繼續大規模裁減軍備，對外政策跟軍事準則也被迫更動。為此，葉里欽雖然讓科濟列夫（Andrei Kozyrev）與葛拉籌夫（Pavel Grachev）繼續留在位子上，但是修正政策路線、與保守勢力達成妥協勢在必行。

俄羅斯獨立後的政府決策架構

葉里欽於1991年6月，當選了獨立後俄羅斯聯邦的首任總統。葉里欽知道在蘇聯時期部長會議（the USSR Council of Ministers）主席所擁有的政治權力實不亞於蘇共總書記，甚至在戈爾巴秋夫執政末期，其權力有日漸膨脹之勢。因此，葉里欽當政後的當務之急，便是要先削弱部長會議的權力，以求總統權限的加增。在葉里欽設計之下的俄羅斯聯邦政府體制，總統以下是六個平行的主要行政機構，目的即為「眾建諸侯少其力」，也就是要讓決策系統複雜化，瓜分原來部長會議主席的權力。其功能與制度規劃如下：

1. 「總統辦公室」。
2. 「總統秘書處」。
3. 「國務會議」。該名稱與俄羅斯帝國的最高諮議機構同名，有傳承俄羅斯帝國法統之意。國務會議是俄羅斯總統的執行和諮議機構，並且從部長會議移轉過來內政、外交、財政、國防以及司法等職權，其領導人權威僅在總統之下。不過，值得注意的是國務會議又在1991年11月遭到裁撤，併入了葉里欽原先最防備的部長會議，並且由葉里欽直接兼任部

長會議主席。

- 4 • 「聯邦會議」(the Federation Council)。由俄羅斯各個行政區，諸如共和國、邊區、省以及市層級領導人組成，負責各行政區之間的經濟關係和地方自治事宜。該機構內設有總統代表，負責向總統報告各地方政情。
- 5 • 「部長會議」(the Council of Ministers)。權限遭到移轉後，此時的部長會議僅負責生產方面相關部會。但是名義上仍是俄羅斯聯邦最高的行政機構，部長會議主席由總統徵得最高蘇維埃同意後任命。各共和國政府主席和該地區部長會議領導人得加入部長會議。
- 6 • 「聯邦安全會議」(the National Security Council)。1992 年 5 月成立，負責範圍十分廣泛，除了督導各安全機關，也就是涉及國家安全和秩序的一切內政、外交問題都要處理，也要解決環境保護、天然災害問題，以及緊急狀況的防止和處理等等。主席由總統兼任，另設有秘書一名、常任委員五名以及非常任委員多人。在設立的同時，葉里欽即責成聯邦安全會議發展總統年度報告，作為各行政機關施政依據的綱領性文件，大為擴張該機構權限。首任秘書為思科可夫 (Yuri Skokov)。¹

從葉里欽的規劃來看，在總統與副總統之下，共有六個政府機構。這六個機構彼此平行、互不隸屬，直接向總統葉里欽負責。由這樣的規劃我們可以預測，俄羅斯總統不但成功分散原蘇聯部長會議的權力，他的政治權力還可因六大機構相互箝制、對陣廝殺，無一不需爭取總統關愛的眼神而更形強大。在國家安全政策領域裏，葉里欽於 1992 年年中設立的聯邦安全會議，表面上只具有諮議功能，但實質上卻因葉里欽的刻意扶植而抬高其軍事權力。葉里欽原先盼望聯邦安全會議能成爲一個權力超越國會、直接向總統負責的「總統直轄行政機關」

(presidential apparatus)。然而國會議長哈斯布拉托夫 (Ruslan Imranovich Khasbulatov) 卻希望聯邦安全會議僅僅是一個諮詢機構，爲總統謀畫國家安全方案，並且向國會負責。²兩人爲此勢如水火。

葉里欽爲了要讓聯邦安全會議與其他早期設立的會議有所區別，他希望該會議是一個全新的組織，遵守憲法與其他法律，並且與行政、立法機構廣泛合作。表面上，他說這個新會議有一部分是仿效「美國國家安全會議」(U. S. National Security Council) 的規劃，僅具諮議協調功能，而非決策機構。然而從職權來看，該會議可以爲總統提供軍事政策、人權保障、國內與國外事務以及對外政策上的

¹ 許湘濤，「俄羅斯的政治發展 一九九〇～一九九六」，*問題與研究* 35, 12, (台北：Dec 1996): 32-4，以及畢英賢主編，*俄羅斯* (台北：政治大學國際關係研究中心，1995)，pp. 83。

² J. Michael Waller, *Secret Empire* (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 187.

建議，也可以進行研究工作、長程發展計畫，並且在對外政策上協調各行政部門的行動。³由於聯邦安全會議的權限已被葉里欽延伸至對外政策領域，也難怪會讓哈斯拉托夫爲之氣結，堅決反對聯邦安全會議擁有這麼大的權力！並且因此埋下了府會衝突的種子，葉哈兩人爲此爭執不休。

除此之外，葉里欽還打算也將情治系統納入國家安全政策領域，藉機混水摸魚。1991年12月19日，公佈一項「成立俄羅斯安全內政部」命令（Decree on the Formation of the Ministry of Security and Internal Affairs of Russia），⁴企圖將內政部（Interior Ministry）與國家安全委員會（Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti, KGB）合併，形成一個強有力的情治安全單位，來監督俄羅斯政府內的各機構以及地方政府。所幸這項企圖最後無疾而終，否則對戈爾巴秋夫以來的俄羅斯民主化進程又會是另一次扼殺。

俄羅斯獨立後的議會制度設計與多黨制生態

至於俄羅斯在獨立後的議會制度上，儘管經歷了七十餘年的一黨專政壓迫，很多俄羅斯人對於政黨頗爲反感，甚至認爲「不要政黨是不是比較好！」⁵但是伴隨著政治制度的轉型，俄羅斯政壇內大大小小的政黨、政團仍如雨後春筍般大量湧現，各個皆想逐鹿中原。起初國會制度仍然延續原蘇聯時期，分爲三個層級，由上而下依序爲：

- 1 • 「人民代表大會」（Russian Congress of People's Deputies, 以下簡稱人代會）。有 1033 席代表，決策權力最大。
- 2 • 「人民代表大會最高蘇維埃」（Supreme Soviet），約 240 席代表，由人代會互選產生。
- 3 • 「最高蘇維埃主席團」。最高蘇維埃主席團在蘇聯時期曾享有至高權力，但是獨立後則由人代會選出代表。⁶

³ “Russia The Security Council,” Russians Abroad, http://www.russiansabroad.com/russian_history_294.html.

⁴ “Intelligence Related Laws and Edicts,” Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/irp/world/russia/docs/>.

⁵ Stephen White, Matthew Wyman and Oleg Kyshtanovskaya, “Parties and Politics in Post-Communist Russia,” *Communist and Post-Communist Studies* 28, 2, (Los Angeles: Jun 1995): 199.

⁶ Gen Bekin, 「人代會政治團」, *Sovetskaya Rossiya* (May 1993), pp. 3, 引自畢英賢, 「劇變中的俄羅斯局勢」, *問題與研究* 32, 7, (台北: Jul 1993): 2-3。

國會中反葉里欽勢力逐漸集結，十多個派系不停進行合縱連橫，洗牌後形成三大集團：1.「改革聯盟」(The Coalition for Reform)，組成派系以「民主俄羅斯」以及「急進民主」為主，可以說是支持葉里欽及其政策之保皇黨，在人代會中坐擁 222 個席位。2.兩個中立派集團，一個是「民主中心集團」(The Democratic Center)，在人代會中有 209 個席位；另一個則是「創造力集團」(The Creative Forces)，有 163 個席位。3.「俄羅斯團結集團」(The Russia Unity)，屬於保守勢力，有 375 個席位。⁷我們若光從比例上來看，保皇黨－改革聯盟只佔人代會總席次的 21.5%，不難想見當時葉里欽所處的權力困境有多艱難！這也就是為什麼葉里欽會不顧國際輿論壓力，執意以鐵腕作風強勢解散國會的原因之一，儘管改選後局勢仍不利於總統個人！值得我們注意的是，總統葉里欽個人從 1990 年 7 月退出共產黨 (the Communist Party) 後就一直不隸屬於任何政黨。⁸

葉里欽因為經濟改革失利、制憲爭議及親西方對外路線等問題，而與國會爭執不下，最後演變成武裝衝突。砲轟國會事件落幕後，模仿西方國家兩院制創建新的國會體制，上議院 (upper house) 稱為「聯邦會議」(The Federation Council)，由各行政區推派兩名代表參加，共 178 席；下議院 (lower house) 則稱為「國家杜馬」(The State Duma)，共 450 席，一半席次由人民直接選出，另一半則由各政黨及政團按照得票率比例分配席次。⁹

俄羅斯聯邦在 1993 年年底舉行新國會改選，結果出爐，反葉里欽勢力仍然龐大 (請參考表 4-1)，共獲得 210 席。以 70 席最大黨－「俄羅斯自由民主黨」(Liberal Democratic Party) 及其黨魁日里諾夫斯基 (Vladimir Zhirinovsky) 為代表。「俄羅斯聯邦共產黨」也大有斬獲，獲得 65 席，領導人為久格諾夫 (Gennady Zyuganov)。日里諾夫斯基的崛起，象徵反西方的激進俄羅斯民族主義抬頭，他在 1991 年的俄羅斯總統大選中就已經與葉里欽對壘過一次，當時他的得票率僅

⁷ Gen Bekin, 「人代會政治團」, *Sovetskaya Rossiya* (May 1993), pp. 3, 引自畢英賢, 「劇變中的俄羅斯局勢」, *問題與研究* 32, 7, (台北: Jul 1993): 2-3。

⁸ 「1990 年 7 月: 葉利欽退黨」, BBC Chinese.com, 21 Dec 2001, http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_1700000/newsid_1706400/1706425.stm。

⁹ Thomas F. Remington, "Representative Power and the Russian State," Stephen White, Alex Pravda and Zvi Gitelman, eds., *Developments in Russian & Post-Soviet Politics* (London: The Macmillan Press, 1994), pp. 81.

有 7.81%。¹⁰他的捲土重來，逼使葉里欽大幅調整自戈爾巴秋夫以來的親西方路線。根據調查，此時已有 20% 的軍人投票支持他，到了 1994 年其支持度更是激增 200%。¹¹聲勢如日中天！

表 4-1：1993 年 12 月新國會選舉中得票率在 5% 以上的政黨與團體所獲席次

	黨團名稱	得票率	政黨比例席次	單一選區席次
1	俄羅斯自由民主黨	21.17%	59	11
2	「俄羅斯選擇」聯盟	14.33%	40	56
3	俄羅斯聯邦共產黨	11.46%	32	33
4	俄羅斯婦女	7.51%	21	4
5	俄羅斯農民黨	7.38%	21	26
6	「雅博拉卡」聯邦	7.26%	20	13
7	俄羅斯統一與和諧黨	6.22%	18	9
8	俄羅斯民主黨	5.10%	14	7

資料來源：<http://www.nns.ru/structura/res93.html> and *ITAR-TASS*, 25 Dec. 1993, 引自 Vera Tolz, “Russia’s Parliamentary Elections: What Happened and Why,” *RFE/RL Research Report* 14 Jan 1994, p. 3.

國會改選了，但是葉里欽人單勢孤依舊，這樣的民意發展連帶地牽動了葉里欽政府必須強硬處理車臣問題的立場。保皇黨僅佔 164 席，「俄羅斯選擇」聯盟（Russian Choice）雖為國會第一大黨，且領導人為最堅定支持葉里欽激進改革的蓋達（Yegor Timurovich Gaider），只是他們仍只拿下 96 席。所幸未低於總席次的三分之一，可以加以制衡反對勢力的興風作浪。中間派共佔 70 席，預計他們將可發揮關鍵少數的功用。¹²而俄羅斯聯邦憲法上讓人匪夷所思的是：三權分立的憲法架構底下，立法權竟然無法制衡行政部門的國家安全政策。俄羅斯國會無法制定國防政策、不能任命部隊指揮官，也沒有監督軍事支出的權力，就算國家安全政策窒礙難行也莫可奈何。無力像西方民主國家一樣，國會可以藉由預算的審核權牽制軍方的戰略佈置與軍事行動。¹³體制上的盲點讓武裝力量成事不足、葉里欽遂行己意卻綽綽有餘。在這樣強幹弱枝的規劃下，相關組織、機構的政策論戰充其量只是在爭奪葉里欽跟前的發言權，愈爭奪只會愈增加葉里欽的國

¹⁰ 李玉珍，「俄羅斯府會之爭的探討」，*問題與研究* 37, 2, (台北：Feb 1998): 65。

¹¹ Andrei Tarakanov, “The Rise of Russia’s ‘Military Opposition’,” *Transition* 2, 16, (Brussels: Aug 1996): 9.

¹² 許相濤，「俄羅斯的政治發展 一九九〇～一九九六」，*問題與研究* 35, 12, (台北：Dec 1996): 47。

¹³ 趙春山，「論轉型階段的俄羅斯軍方角色」，*東亞季刊* 29, 3, (台北：Summer 1998): 25-6。

家安全決策權。¹⁴

政府體制未將強勢部門法制化，導致磨合不順

由於俄羅斯獨立之初兵荒馬亂、百廢待興，缺少對對外與國家安全政策領域清晰、成文、合憲的遊戲規則，處處是無效率的決策流程、不必要的新職位，聯邦政府與強勢部門間的權責欠缺整合、協調。在這樣權責尚未釐清、制度談不上健全的惡劣決策結構裡，不只總參謀部（the General Staff）與國防部（the Ministry of Defense）爭奪軍權，國防部也有意無意在許多對外議題上與外交部（the Ministry of Foreign Affairs）一決雌雄，特別是在對北約（NATO）與波士尼亞（Bosnia）問題上。¹⁵其他強勢部門亦先後嶄露頭角、爭取發言權。他們多半是存在於政府體制之中，彼此間積極地相互競爭、辯論政策，激烈程度甚至可以用「割喉」（cutthroat）來形容。在葉里欽總統的第一任任期中，國防部與外交部的政治角力無庸置疑是軍事改革進程裡的重頭戲。

據傳聞，有時候國防部在執行對外政策時會刻意避開外交部的干涉。1995年11月，外交部長科濟列夫抱怨他與同僚對於葛拉籌夫和美國及北約會談的立場一無所知，因為國防部聲稱是執行從葉里欽直接下達的指令。爾後很快地，科濟列夫再一次發牢騷，說葛拉籌夫未曾告知外交部對於他在布魯塞爾

（Brussels），攸關俄羅斯於波士尼亞的部署狀況之會談結果。科濟列夫感嘆：「我們外交部竟然只能從報紙上得知細節。」同樣地，該年12月葛拉籌夫訪問以色列（Israel）之行，行前也並未與外交部進行任何協商或知會。國防部長葛拉籌夫宣稱他已直接接獲葉里欽親自下達的命令，信賴他的特拉維夫（Tel Aviv）之行會幫助俄羅斯與該區域各國的關係能恢復平衡，最終得以促進區域和平。但平心而論這個角色似乎是外交部所扮演的，國防部明顯逾越本分。前駐外大使沙法藍朱克（Vasilii Safronchuk）就曾冷嘲熱諷葛拉籌夫的以色列之行，說國防部部

¹⁴ Stephen Blank, “Yeltsin Fosters a Military Threat to Democracy,” *Transition* 2, 16, (Brussels: Aug 1996): 12.

¹⁵ “Yeltsin fires defense minister over stalled reforms,” CNN.com, <http://www.cnn.com/WORLD/9705/22/russia/>.

長的角色已形同「外交部長」。¹⁶

其他資料也指出，雖然葛拉籌夫在特拉維夫之行結束後曾遭到葉里欽公開指責，但是沒有人能確定這樣的指責究竟是真的還是在作秀。¹⁷這些亂象代表著關鍵議題上，葉里欽政府的行政體系中缺乏溝通、協調，也透露出科濟列夫治下的外交部在許多對外政策議題上已逐漸被邊緣化。儘管外交部與科濟列夫在克里姆林宮內逐漸居於劣勢甚至成爲眾矢之的，也並不必然代表軍方在所有對外及國家安全政策上的影響力急速攀升。1994年1月6日，葉里欽任命巴士林（Yuri Baturin）擔任「總統國家安全助理」（National Security Advisor），職司管理監督情報組織，與協調其任務，並分析國家安全政策。¹⁸無形中又開啓葉里欽插手國家安全政策領域的另一道方便之門，如同外交部一般，國防部的權力也是處處受到牽制。

由於葉里欽創建聯邦安全會議伊始便賦予其參與對外決策之權限，所以該會議與外交部間的衝突也隨之產生。1992年9月俄羅斯與日本之間的北方四島（Kuril Islands）議題正炒得沸沸揚揚，葉里欽更是直接取消訪問日本的行程。1993年，聯邦安全會議中的「跨部會對外政策委員會」（Interdepartmental Foreign Policy Commission, IFPC, 1992年12月創立）希望能夠影響科濟列夫的對外政策方針，使其轉趨保守、強硬。但是外交部選擇迎戰，兩者水火不容、交相指摘。該委員會原本係設計來爲總統的對外與國家安全政策提供諮詢，但卻強烈反對葉里欽的親西方政策以及由科濟列夫主導對外政策。他們一方面希望俄羅斯能在鄰近地區採取更帝國主義式的對外政策，維持固有的影響力範圍，這必然與外交部產生矛盾。另一方面，又想在俄軍撤離波羅的海三小國（Baltic states）的議題上介入，而這理所當然是國防部的職責範圍。此外，據傳聞舉凡俄美關係、核武裁減、境內種族問題、防範犯罪乃至於與原蘇聯各共和國之關係等諸多議題上，聯邦安全會議無不想涉足其中。¹⁹顯見當時總統、外交部、國防部以及聯邦安全會

¹⁶ F. Stephen Larrabee and Theodore W. Karasik, *Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin* (Santa Monica: RAND, 1997), pp. 13-5.

¹⁷ Michael S. Lelyveld, "Russian-Israeli Deal Hints at Mid-East Realignment," *Journal of Commerce* 22 Dec 1995, p. 1.

¹⁸ 林經緯，「俄羅斯聯邦安全會議之角色與功能」，*問題與研究* 35, 9, (台北：Sep 1996): 56。

¹⁹ "Russia The Security Council," *Russians Abroad*, http://www.russiansabroad.com/russian_history_294.html.

議四者之間，有關俄羅斯對外與國家安全政策領域裡的權力鬥爭是多麼地激烈，軍事改革機制流於空轉是必然的結果。

我們可以看見在葉里欽的第一任總統任期中，科濟列夫任內外交部官僚機器的脆弱、無效率；以及對外暨國家安全政策領域上，相關部門間普遍性的缺少溝通、信任。整體而言，軍隊的影響力正逐日下滑，即便葛拉籌夫極力擴張國防部的人事權，例如他主導了邊境部隊（Border Guards）、內政部部隊以及「緊急狀態部」（the Ministry of Emergency Situation）的高層人事案，納這幾個強勢部門於國防部的管轄下。無奈政府領導人已不再重視軍方的意見，特別是跟蘇聯時代相比，根本不能同日而語。關於預算、經費支付和軍人住宿等重大議題方面，武裝力量系統一直沒有什麼顯著改變，當然也就達不到軍事改革所設定的目標。²⁰

²⁰ F. Stephen Larrabee and Theodore W. Karasik, *Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin* (Santa Monica: RAND, 1997), pp. 13-6.

第二節 第一次車臣戰爭與列別基的崛起

本章節旨在闡述「第一次車臣戰爭」爆發的成因，以及列別基（Aleksandr Lebed）獲得葉里欽（Boris Yeltsin）重用的過程與背後的政治考量。平心而論若要衡量葛拉籌夫時期的軍事改革成就，1994年所爆發的第一次車臣戰爭，就重重地讓葉里欽與俄羅斯軍方顏面盡失。傳統部隊荒腔走板的表現以及幾年後的狼狽收兵，證明俄軍的改革工作成效低落。傳統武力連國內危機都無力應付，遑論應付大規模軍事威脅。與之相較下，有人主張戰略武力將是更經濟實惠的選擇。戰爭的同時，1996年也是俄羅斯總統選舉之年，但是葉里欽與共黨候選人久格諾夫（Gennady Zyuganov）得票率均未過半，必須再進行第二輪投票，此時葉里欽需要得票第三名的候選人列別基一臂之力。經過利益交換後，在車臣戰爭中調停有功的列別基迅速在俄羅斯政壇崛興，儼然克里姆林宮的明日之星！

國會中反對勢力與軍方基於民族主義，要求政府對車臣用兵

1993年底的國會改選，反對勢力與大俄羅斯民族主義大獲全勝。隔年，一向處處與葉里欽作對的日里諾夫斯基（Vladimir Zhirinovskiy）與其俄羅斯自由民主黨（Liberal Democratic Party），基於民族主義立場而鼓勵政府出兵趁亂獨立的車臣；反而是向來擁護葉里欽改革的蓋達（Yegor Timurovich Gaidar）及俄羅斯選擇聯盟（Russian Choice）一反常態地堅決反對動武，甚至不惜與葉里欽反目。國會內各黨派意見不一，即使是反對勢力彼此也有不同考量，呈現意見嚴重分歧的狀態。無法有效整合共識讓葉里欽得以為所欲為。²¹1994年12月1日葉里欽發表聲明，要求12月15日之前未參與嚴重犯罪的車臣獨立份子若自動繳械得免除刑責。12月11日在未獲國會同意下，俄羅斯戰爭機器正式開動，朝車臣首府

²¹ 李玉珍，「車臣事件與俄羅斯聯邦的民族問題」，《問題與研究》34, 8, (台北：Aug 1995): 43。

格洛茲尼（Groznyi）邁進。²²此舉引發了軍方高層將領一片撻伐之聲，提出抨擊甚至揚言杯葛的軍方人士包括了國防部副部長格羅莫夫（Борис Всеволодович Громов）與坎德拉啓耶夫（Georgi Kondratiev）、陸軍副總司令佛羅比由夫、俄羅斯駐摩爾多瓦第 14 軍軍長列別基將軍以及野戰部隊指揮官巴比車夫（Иван Бабичев）等人。²³這次進攻車臣，其實就和八月政變一樣，軍方高層與中下階級呈現極大的落差。國防部長葛拉籌夫對進攻行動滿懷信心，聯邦安全會議也在 1993 年思科可夫遭到撤換後淪為橡皮圖章（rubber stamp），立刻無條件通過出兵決議。²⁴俄羅斯大軍便浩浩蕩蕩地朝著格洛茲尼邁進。

葛拉籌夫似乎想藉此一戰成名，但是底下的軍官卻不這麼想！到了 12 月 13 日，列別基公開譴責該項進攻行動必將重蹈入侵阿富汗的覆轍，並且提出俄羅斯可能會「陷入與整個回教世界為敵」的窘境；格羅莫夫也在同一天批評俄羅斯政府做出入侵車臣的魯莽決定；奉命攻擊車臣的三個師之一的師長巴比車夫，同樣在 16 日譴責車臣戰爭：「使用軍隊對付手無寸鐵的和平老百姓是不被允許的」，又指稱進攻車臣的行動是違憲的。²⁵然而國會中原本屬於反對勢力龍頭、且席次佔盡優勢的日里諾夫斯基及其俄羅斯自由民主黨，則基於民族主義反而鼓勵總統用兵。不僅軍方意見分歧，俄羅斯國內許多政治勢力及民間團體也紛紛反對用兵車臣，葉里欽為此背負著不得不贏的壓力。

雖然俄軍曾經在 1995 年初佔領了格洛茲尼，卻旋即倉皇撤出，形成一場拉鋸戰。1995 年 3 月至 6 月是戰事最激烈的期間，俄軍儘管佔領車臣主要城市與較大鄉鎮；但是車臣部隊在主要戰役中喪失大量重武器後轉入游擊戰，使得俄軍身陷城鄉游擊戰泥沼中，不堪其擾。據「俄羅斯國家安全與戰略研究研究所」統計，有 12 萬人同時投入戰爭，包含平民死亡人數高達六萬人，物質損失估計達數十億至數百億美元之間。光是車臣人就有五萬人死於這場戰爭。另外，經濟部

²² *Rossiyskaya Gazeta*, 3 Dec 1994, p. 1, and *Rossiyskaya Gazeta*, 14 Dec 1994, p. 1, 引自王承宗，「車臣戰爭與車臣問題」，*問題與研究* 39, 6, (台北：Jun 2000): 13。

²³ 王定士，「車臣戰爭研究：車臣戰爭決策中的克里姆林宮政治因素」，*俄語學報* 2 (台北：May 1999): 239-40。

²⁴ “Russia The Security Council,” *Russians Abroad*, http://www.russiansabroad.com/russian_history_294.html.

²⁵ “Dissent within Military over Invasion,” *Keesing's Record of World Events* 40, 11/12, (Cambridge: Dec 1994): 40325.

專家預估要恢復車臣地區經濟至少耗費 1.7 至 2.3 兆舊盧布(約合美金 4.25 至 5.75 億)，僅僅是修復車臣地區的石油瓦斯工業，就另外需要 8000 億新盧布。²⁶換言之，車臣戰場幾乎形同財政上的無底洞。倘若繼續挹注資金、兵員與武器，可能會變成第二場阿富汗戰爭。

布九恩諾夫斯克人質危機引發政治波瀾

1995 年 6 月 14 日，車臣游擊隊在俄羅斯南部鄰近斯塔福洛波爾(Stavropol)的布九恩諾夫斯克小鎮(Budennovsk)中一家醫院裡挾持了約 2000 名人質。俄羅斯特種部隊展開進行營救行動，卻只救出了少數人質，死傷累累、代價慘重(請參考表 4-2)。導致國內輿論一片撻伐，紛紛譴責葉里欽在危機時刻竟然選擇到加拿大出席七國高峰會議，以及俄羅斯政府處理不當造成流血事件。之後國家杜馬通過對政府的不信任案，府會再度對峙。葉里欽表示會全力支持總理車爾諾梅爾津；但是也承諾會在安全會議中優先檢討人質危機，開革不適任的官員。²⁷

表 4-2：歷年來車臣反抗份子所發動的恐怖事件

年	月	日	恐怖活動摘要
1991	10	8	一架載有 178 人的「圖波列夫 154 型」班機，從高加索礦水城起飛後，遭車臣反抗份子劫持飛往安卡拉，劫機者最後在車臣首府格洛茲尼釋放所有人質。
1995	6	14	車臣狙擊手在靠近車臣的布九恩諾夫斯克鎮一家醫院，挾持兩千名人質並與俄羅斯部隊交火周餘。俄羅斯武力攻堅不成，談判讓狙擊手離去以交換人質獲釋。至少造成百人死亡。
1996	1	9	反抗份子在俄羅斯南部基茲利亞爾鎮伊家伊院挾持三千名人質後，釋放大多數人質，但將百名人質挾往車臣。途中被俄軍攔截，雙方交火長達一周，至少造成 78 人死亡。
2001	3	15	俄羅斯一架民航客機被三名反抗份子挾持，從土耳其飛往沙烏地阿拉伯麥地那機場，最後被沙國安全部隊制服，其中一名劫機者、一名女空服員及一名土耳其乘客喪生。
2002	10	25	車臣反抗軍在莫斯科劇院挾持人質，要求俄軍撤離車臣。最後 41 名反抗份子全遭俄羅斯特種部隊擊斃，但卻有 129 名人質不幸喪生，大多是因吸入過多特種部隊所使用的瓦斯而死。

²⁶ 王承宗，「車臣戰爭與車臣問題」，*問題與研究* 39, 6, (台北：Jun 2000): 13-4。

²⁷ 許湘濤，「俄羅斯的政治發展 一九九〇～一九九六」，*問題與研究* 35, 12, (台北：Dec 1996): 49-50。

2004	9	1	狙擊手挾持俄羅斯南部的北奧塞提亞共和國一所小學四百人，要求釋放被囚禁在印古什共和國拘留所的車臣反抗份子。
------	---	---	--

資料來源：蕭羨一，「車臣反抗份子挾持人質危機大事紀」，*聯合報*，2 Sep 2004, p. 14。

於是乎在葉里欽作後盾的前提下，車爾諾梅爾津勇敢地要求國家杜馬於十天內再提出一次信任投票。²⁸面對葉里欽的威脅，國家杜馬原本在共產黨的鼓勵下於6月23日組成委員會，討論如何援引憲法直接對總統提出彈劾，以達到罷免總統之目的。不過，經過了國家杜馬芮布金的奔波斡旋，國家杜馬決定把第二次不信任案延至7月1日再議，同時強調絕對會討論到布九恩諾夫斯克人質危機裡相關官員的政治責任。國家杜馬通過決議，指名要內政部長葉林（Viktor Erin）、國防部長葛拉籌夫以及副總理葉果羅夫（Nikolai Egorov）等三人必須為人質危機下台以示負責，雖然國會並無人事權。國家杜馬並推派芮布金與葉里欽進行談判，幾番折衝妥協後，6月29日有6名高層官員提出辭呈，其中包括聯邦安全會議秘書羅勃夫（Oleg Ivanovich Lobov），以示為布九恩諾夫斯克人質危機負責。隔天，葉里欽接受了葉林、葉果羅夫、聯邦反情報局局長史捷帕辛（Sergei Stepashin）以及斯塔福洛波爾省省長庫茲涅佐夫等四人的辭呈，不過暫時保住了葛拉籌夫以及羅勃夫（Oleg Ivanovich Lobov）。²⁹葉里欽就這樣以政治手腕又通過一次政治危機的考驗，但是車臣戰事仍然膠著，俄軍依舊無法有效穩定局勢。

就在車臣戰火蔓延的同時，國防部與總參謀部也如同戰爭干戈相見，政治鬥爭正如火如荼，讓軍事改革的腳步窒礙難行。據傳聞，總參謀長柯列斯尼可夫（Mikhail Kolesnikov）盼望最高軍事命令系統能由總參謀部來掌控，由總參謀部負責研發及執行俄羅斯的重大戰略軍事計劃，以保障國家安全。在柯列斯尼可夫的計畫裏，國防部的角色預計將萎縮至只剩下兩個功能：第一，提供原料技術的專業支援；第二，與軍事工業複合體進行合作，為軍費開支提供資助。這樣厚此薄彼的計劃想當然爾必招致葛拉籌夫的堅決反對。可惜屋漏偏逢連夜雨，1995

²⁸ 根據俄羅斯憲法第117條第4款，規定總理得向國家杜馬提出關於對聯邦政府之信任問題。如果國家杜馬拒絕信任，總統得於七天內作出政府總辭或是解散國會、重新選舉之決定。畢英賢，「俄羅斯聯邦憲法」，畢英賢主編，*俄羅斯*（台北：政治大學國際關係研究中心，1995），pp. 482。

²⁹ Stephen Foye, "Russia's Unpopular Defense Minister Survives Latest Government Shuffle," *Post-Soviet Prospects*, Jul 1995, <http://www.csis.org/ruseura/psp/pspiii7.html>, and 許湘濤，「俄羅斯的政治發展 一九九〇～一九九六」，*問題與研究* 35, 12, (台北：Dec 1996): 50。

年車臣戰爭中俄軍荒腔走板的表現，勢必得有人出面為其負責。許多耳語傳言也甚囂塵上，例如傳聞葉里欽有意讓總統國家安全助理巴士林成為第一位文人國防部長，葛拉籌夫極力防止傳言成真。葉里欽對葛拉籌夫的表現大感不滿，打算讓他成為代罪羔羊。根據資料顯示，葉里欽當時正考慮除了要削減國防部長葛拉籌夫對軍方的控制力，還想進一步將總參謀部直接收歸他的私人掌控下。不過在他後來退而求其次屏除這個想法時，仍然持續對俄軍在車臣的表現大加撻伐，而且期待能有更深度更廣泛的軍事改革計劃。³⁰葛拉籌夫頓時成了眾矢之的，陷入權力困局。然而他的下台卻非肇因車臣戰事的失利，反倒是總統大選中的利益交換。

第一次車臣戰爭的政治祭品：外交部長科濟列夫與軍方主戰派

俄軍因為體制上鼓勵各強勢部門及其部隊彼此競爭，嚴重欠缺協調，而在這次戰爭裡償盡苦頭！許多高階軍官被暴露出缺乏協調不同部隊間的能力，陸軍、空軍以及內政部部隊彼此欠缺溝通、協調，導致俄軍行動猶如多頭馬車。³¹理所當然車臣久攻不下，且傷亡日增。葉里欽希望能在總統大選前收手，以免影響自身選情。1996年4月21日，車臣總統杜達耶夫（Dzhokhar Dudayev）遭到火箭擊斃，由副總統楊達比耶夫（Zelimkhan Yandarbiev）在25日繼任。³²葉里欽見機不可失，便委託哈薩克總統納札巴耶夫（Nursultan Nazarbayev）與韃靼總統沙密耶夫（Mintimer Shaimiyev）出面調停。5月27至28日，葉里欽終於開始與楊達比耶夫在莫斯科展開談判，不過車臣游擊隊選擇邊打邊談。8月6日，車臣再度攻進格洛茲尼，俄軍激烈反擊，迫使車臣游擊隊撤離。雙方終於在8月31日，由列別基出面與車臣方面簽署哈撒伏爾克協定（Khasavyurtkoe Soglashenie）。內容包括聯合聲明以及「俄羅斯聯邦暨車臣共和國間決定相互關係基本準則」兩份文件。³³負責談判工作的列別基由於促和有功頓時聲名大噪，有利於他進軍克里

³⁰ F. Stephen Larrabee and Theodore W. Karasik, *Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin* (Santa Monica: RAND, 1997), pp. 15-6.

³¹ 趙春山，「論轉型階段的俄羅斯軍方角色」，*東亞季刊* 29, 3, (台北：Summer 1998): 26-7。

³² “Death of Dudayev,” *Keesing’s Record of World Events* 42, 4, (Cambridge: Apr 1996): 41061.

³³ 王承宗，「車臣戰爭與車臣問題」，*問題與研究* 39, 6, (台北：Jun 2000): 15。

姆林宮。

第一次車臣戰爭的失利讓葉里欽有機可趁，整肅批評他的決策之軍方將領，加強對軍方的控制力與威望。葉里欽不願承受戰事失利的政治責任，反而全都推給主戰派這群代罪羔羊，不但將國防部副部長的人數由 8 位減少為 6 位，並藉機在 1995 年 1 月將批評他最厲害的三位國防部副部長－格羅莫夫、米羅諾夫（Валерий Иванович Миронов）和坎德拉啓耶夫予以免職。而由親信楚拉耶夫（Владимир Чурайев）和索羅馬欽（Анатолий Васильевич Соломатин）取而代之。³⁴

人民對葉里欽政府在第一任總統任期中的施政無建樹與車臣戰爭陷入膠著的大失所望，反映在 1995 年 12 月舉辦的第二屆新國會選舉上。³⁵結果就是保皇黨再度兵敗如山倒，蓋達的俄羅斯選擇聯盟全面潰敗，只拿下 9 席；反而是俄羅斯聯邦共產黨又往前跨一大步，成為國會第一大勢力。一共囊括了 157 席，比任何一個政黨的席位都還要多出兩倍以上。從來就瞧不起外長科濟列夫、認為他只會對西方國家卑躬屈膝、悖離俄羅斯國家利益的共產黨在選舉後坐大後，科濟列夫恐怕難逃辭職的命運；列別基的出線更是代表科濟列夫已面臨四面楚歌的危局。果不其然，葉里欽爲了對共產黨的高得票數作出回應，1996 年 1 月 5 日他接受了科濟列夫的「辭職」。1 月 9 日，由前對外情報局局長普利馬可夫（Yevgeny Maksimovich Primakov）接替。³⁶這項任命案，可以視為俄羅斯的對外政策路線已經改弦易轍，由大西洋學派（Atlanticists）向歐亞學派（Eurasianists）傾斜，而這也是武裝力量所樂見的，普利馬可夫及其副手伊凡諾夫（Ivanov）就是歐亞學派的箇中翹楚。³⁷至於向來打著大俄羅斯民族主義旗幟，矢志恢復大國地位的俄羅斯自由民主黨則僅拿下 51 席，³⁸對照車臣戰事的慘不忍睹應該不讓人意外！

1996 年 1 月 16 日，葉里欽又批准了第一副總理丘拜斯（Anatoliy Chubais）

³⁴ 王定士，「車臣戰爭研究：車臣戰爭決策中的克里姆林宮政治因素」，*俄語學報* 2 (台北：May 1999): 243。

³⁵ 根據 1993 年制定的新憲法規定，第一屆新國會的任期僅有兩年，第二屆國會選舉則應於 1995 年年底舉行。

³⁶ “Government changes,” *Keesing's Record of World Events* 42, 1, (Cambridge: Jan 1996): 40909.

³⁷ 王定士，「俄羅斯政經危機與新內閣動向評析」，靜宜大學 新聞深度分析簡訊，9 Oct 1998, <http://www.pu.edu.tw/~gec/news57.htm>。

³⁸ 畢英賢，「俄羅斯國會改選之研析」，*問題與研究* 35, 4, (台北：Apr 1996): 34-6。

的辭呈。丘拜斯連同同一時間一起離職的政務委員特拉夫金 (N. Travkin)、副總理兼國家財產委員會委員長貝利亞耶夫 (S. Belyaev)、農業部長納札爾楚克 (A. Nazarchuk) 以及交通部長葉飛莫夫 (V. Yefimov) 等人，無異是激進經濟改革失敗的代罪羔羊。³⁹象徵著葉里欽政府已從激進改革中全面撤退，將帥無能，累死三軍！只要每次俄羅斯政府出現重大政策瑕疵或是遭遇政治危機，葉里欽就會尋找替死鬼，犧牲負責執行政策的部屬或機構來規避自己的政治責任。這一次車臣戰爭就是最好的證明。而第一次車臣戰爭捧紅了列別基，根據 1995 年 12 月國會選舉前夕的民意調查，顯示最受俄羅斯軍方青睞的政治人物中列別基拔得頭籌，其次是前聯邦安全會議秘書思科可夫、日里諾夫斯基以及前副總統魯茨柯伊 (Aleksandr Vladimirovich Rutskoi) 等人。⁴⁰這些人被公認為具有深厚的民族主義色彩。

至於國防部長葛拉籌夫，雖然在戰場上是個公認驍勇善戰的大將，但在軍事改革上卻仍就一事無成。葛拉籌夫明目張膽地針對整個軍事系統進行政治化工作，降低其專業性、著重政治影響力的強化，企圖以下駟對上駟。因為他想扭轉國會在國防議題上的立場，渴望增加國防預算來拯救俄軍。1995 年國會選舉，葛拉籌夫鼓勵現役軍官能參與選舉。然而 188 位參選軍官中僅有 2 位候選人當選，葛拉籌夫大失所望，他鼓勵軍方參與政治的意圖證據確鑿。⁴¹可惜天不從人願，大部份的軍官對參加政治活動或政治組織興趣缺缺，反而是其他機構對軍事決策權力虎視眈眈，葛拉籌夫的盤算可說是全盤失敗。⁴²

1996 年總統大選，葉里欽與列別基達成政治聯盟

第一次車臣戰爭與過程中的總統大選敲開了列別基逐鹿中原的大門！1996

³⁹ 許湘濤，「俄羅斯的政治發展 一九九〇～一九九六」，*問題與研究* 35, 12, (台北：Dec 1996): 53。

⁴⁰ Andrei Tarakanov, "The Rise of Russia's 'Military Opposition'," *Transition* 2, 16, (Brussels: Aug 1996): 9.

⁴¹ F. Stephen Larrabee and Theodore W. Karasik, *Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin* (Santa Monica: RAND, 1997), pp. 15.

⁴² Andrei Tarsakanov, "The Rise of Russia's 'Military Opposition'," *Transition* 2, 16, (Brussels: Aug 1996): 6-10.

年俄羅斯總統大選，第一輪（the first round）選舉結束後，葉里欽得票 26,665,495 票，得票率 35.28%；共產黨代表久格諾夫則得票 24,221,686 票，得票率 32.03%，兩人得票均未過半（請參考表 4-3），必須再度舉行第二輪（the second round）總統選舉，決定誰取得絕對多數。這時，葉里欽以及久格諾夫兩人均迫切需要其他候選人的支持，得票第三名的列別基頓時成爲左右俄羅斯政局的關鍵少數！葉里欽爲了爭取第二輪投票得票過半，打敗共黨候選人久格諾夫，遂與列別基在 6 月 18 日達成政治聯盟：葉里欽簽署命令指派列別基擔任「總統府國家安全顧問」（National Security Aide）與聯邦安全會議秘書。葉里欽讓列別基坐擁國防大權，換取列別基在第二輪投票時的奧援。有了列別基的票數轉移，葉里欽在第二輪投票中順利囊括 54.39% 的選票*大勝久格諾夫的 40.73%。⁴³不僅成功連任總統，也趁機整肅軍方高層人事，以卸第一次車臣戰爭失利之責。在這次政治分贓中，屬於車臣戰爭主戰派的國防部長葛拉籌夫「辭職」獲准，可想而知是爲車臣戰爭頂罪，並用來討好列別基的廉價政治工具。

表 4-3：1996 年俄羅斯總統選舉第一輪總統候選人前五名之得票數

總統候選人	得票率	得票數
葉里欽	35.28%	26,665,495
久格諾夫	32.03%	24,221,686
列別基	14.52%	10,974,736
雅夫林斯基（G. Yavlinsky）	7.34%	5,550,752
日里諾夫斯基	5.70%	4,311,479

資料來源：畢英賢，「俄羅斯總統選舉與政策動向」，*問題與研究* 35, 8, (台北：Aug 1996): 5。

其實，列別基最覬覦的職位當然是國防部長，葉里欽也心知肚明，對列別基的崛興戒慎恐懼，堅持不讓他擔任國防部長一職，只同意讓列別基屬意的鷹派人士羅鳩諾夫（Igor Rodionov）取代葛拉籌夫，於 1996 年 7 月 17 日出任國防部長，並且嚴禁列別基掌有實質的軍方人事任命權。6 月 20 日，在列別基的建議下，又有重量級鷹派人士中箭落馬。克里姆林宮的幾位鷹派首腦人物：總統安全局（Presidential Security Service）局長柯爾紮可夫（A. Korzhakov）與聯邦安全局

⁴³ *Izvestiia*, 10 Jul 1996, p. 1, 引自李玉珍，「俄羅斯府會之爭的探討」，*問題與研究* 37, 2, (台北：Feb 1998): 66。

(Federal Security Service) 局長巴爾蘇考夫 (M. Barsokov) 以及與軍事工業複合體關係密切，主管軍事工業的第一副總理索斯科維茨 (O. Soskovets) 遭到葉里欽無情撤換。⁴⁴這三個人據聞在克里姆林宮內聯合成一個極有影響力的集團，試圖掌控葉里欽並干預競選活動。葉里欽對其不滿已久，正好趁這次機會除之而後快。此外，「總統國家安全助理」巴士林也遭池魚之殃，遭到解職。列別基藉著促成與車臣政府和談有功以及總統大選「轉移選票」之恩贏者全拿，鷹派人士則慘遭滑鐵盧，幾近全軍皆墨。

⁴⁴ Scott Parrish, "Enter Lebed, Exit the Hard-Liners," *Transition* (Brussels: Jul 1996): 8.

第三節 葉里欽爲整肅列別基而設下的政治佈局

本章節意在闡述葉里欽爲了圍堵列別基所作出的一切政治動作，以及新任國防部長羅鳩諾夫提出的軍事改革方案。由於調停第一次車臣戰爭有功並且在總統大選中幫助葉里欽順利連任，而在國家安全政策領域中嶄露頭角的列別基，因爲鋒頭太健而碰上執政者大忌。葉里欽展開綿密政治佈局，一層又一層。在強敵環伺的局勢裡，列別基黯然下台。至於其他圍堵列別基有功的人士，諸如國防部長羅鳩諾夫、國防安全會議秘書巴士林等人，畢竟只是葉里欽政治棋盤中的幾顆棋子，幾番纏鬥廝殺後他們也就跟著失去利用價值。狡兔死，獵犬烹。沒多久就匆匆消逝於國家安全政策領域。

葉里欽成立新國防會議，以巴士林制衡列別基

葉里欽指派列別基出任聯邦安全會議秘書，等於是宣判了葛拉籌夫出局。日後的發展並不令人意外，與列別基向來就有嫌隙的葛拉籌夫，大敵當前又有貪瀆醜聞纏身，其去職必定是列別基強烈要求下的必然結果。在列別基開始領導聯邦安全會議的同一天，葛拉籌夫也被解職了。列別基明目張膽地化公爲私，在葛拉籌夫被免職的一個星期後，也有 7 位與葛拉籌夫關係匪淺的高階軍官遭到池魚之殃隨之消失。⁴⁵列別基與繼任的國防部長羅鳩諾夫關係匪淺，當年兩人曾在 1988 至 89 年於高加索軍區爲同袍，列別基在 1989 年 4 月鎮壓喬治亞（Georgia）提比利西（Tbilisi）示威活動時，也與羅鳩諾夫走得很近（該次示威活動造成 19 人死亡，近 200 人受傷的悲劇）。在擔任俄軍駐摩爾多瓦（Moldova）第 14 軍司令時期，列別基強烈批評國防部長葛拉籌夫的無能。他直言無諱的抨擊終於導致自己的下台一鞠躬，列別基被迫在 1995 年 6 月辭去軍中職務。不過，去職後他

⁴⁵ Andrei Tarakanov, “The Rise of Russia’s ‘Military Opposition’,” *Transition* 2, 16, (Brussels: Aug 1996): 6.

仍然不罷休，持續攻擊葛拉籌夫。而這時戰友羅鳩諾夫則挺身而出為列別基脫罪，兩人可以說是同仇敵愾。⁴⁶列別基甚至推崇羅鳩諾夫說：「如果我們想從事軍事改革，那就非羅鳩諾夫不可！」

一如列別基，羅鳩諾夫同樣也是位備受軍官敬重與愛戴的好領袖。他的專業素養、坦率正直令他威望倍增；他與葛拉籌夫素無瓜葛讓葉里欽放心，順利出線成為國防部長首選。眾人都睜大眼睛，期待他能是個強悍的軍事改革家，而軍事改革又是往後幾年俄羅斯國家安全領域最重要的課題，俄羅斯經不起再一次的改革失敗。⁴⁷不過日後的發展證明，1996年克里姆林宮的內閣改組充其量僅是葉里欽與列別基展開政治攻防的殺戮戰場，處處可見克里姆林宮學的政治痕跡（Kremlinological signals）。

總統大選第二輪投票順利過關的葉里欽果然老謀深算，深諳權力制衡鐵律，為了牽制聲勢如日中天的列別基，開始在政壇上佈局。首先，在7月18日公佈成立「國防會議」（the Defense Council），7月25日正式簽署文件，一個全新的軍事機構於焉誕生，有別於蘇聯時期的蘇聯國防會議（Defense Council of the USSR）。值得我們注意的是，原來聯邦安全會議在第一次車臣戰爭時期，因為思科可夫的離職已成為唯唯諾諾的橡皮圖章；加上沒有讓葉里欽掌握充足而完整的作戰資訊，導致戰事每下愈況，葉里欽遂貶低其政治地位，恢復成原先規劃的只具諮詢功能。⁴⁸當功高震主的列別基入主垂垂老矣的聯邦安全會議之後，他打算重振旗鼓，恢復其原有地位；葉里欽卻蓄意要忽視該會議的重要性，並且欲以新國防會議取代之。列別基曾與國防部長羅鳩諾夫異口同聲，希望降低國防會議的重要性，成為聯邦安全會議的一部分；但是葉里欽卻希望它是一個獨立的政治組織，成為葉里欽與列別基之間衝突的第一條導火線。

⁴⁶ 友誼主編，*葉利欽時代的俄羅斯 軍事篇*（北京：人民，2001），pp. 61。

⁴⁷ F. Stephen Larrabee and Theodore W. Karasik, *Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin* (Santa Monica: RAND, 1997), pp. 17-8.

⁴⁸ “Russia The Security Council,” *Russians Abroad*, http://www.russiansabroad.com/russian_history_294.html.

聯邦安全會議與國防會議之間的矛盾

葉里欽在新成立的國防會議中兼任主席一職，副主席則是車爾諾梅爾津（Viktor Chernomyrdin）。而之所以指派文人出身的前總統國家安全助理巴士林擔任秘書，目的就是助巴士林報前些日子，在葉里欽與列別基政治聯盟下被迫去職的一箭之仇。這次葉里欽的舉動目的明顯就是要制衡聯邦安全會議及其秘書列別基。除此之外觀察家都同意，七月丘拜斯重回俄羅斯政壇領導核心也是葉里欽「設計制衡」列別基的精心之作。當葉里欽決定讓新的競爭者加入戰局，無異加速激化國家安全政策領域的決策權力惡鬥，放任其愈演愈烈、如野火燎原。⁴⁹

葉里欽自己兼任主席，並且由親信巴士林擔任秘書，負責協調與報告國防事務的執行狀況，使得軍事改革能在文人的主導下進行，防止列別基染指軍權。列別基一直沒有掌握對軍事領域的人事權，註定了他在這場政治鬥爭中永遠是個輸家。葉里欽慣用憲法體制外的新組織機構來削弱政敵的權力，這次的國防會議也不例外，葉里欽有意培養其成為推行軍事改革政策的最主要機構，協調國家安全政策領域各相關機構。相關機構係指除了國防部以外的其他部會、部隊或機關，例如內政部以及邊境部隊等強勢部門。國防會議在設計上是一個論壇，專供軍事改革方面的廣泛討論，在集思廣益後協調各機關的行動。機能類似美國的「美國國家安全會議」（U. S. National Security Council），平均一個月集會一次，成員共計 53 名，多為文人（當中有許多是外交部官員），當然也有不少軍官在內。除了政策辯論，國防會議也倚靠民間研究機構或專家學者給予意見。⁵⁰

特別的是，雖然新內閣有 8 名聯邦機構領導人同時參與兩個會議（聯邦安全會議內有 12 名聯邦機構領導人，國防會議則有 18 名），但是有四名重要聯邦安全會議成員卻沒有參與國防會議，包括司法部長科瓦列夫（Valentin Alekseyevich Kovalyov）、民防部長蕭伊古（Sergei Kuxhugetovich Shoigu）、核能部長米海洛夫（Viktor Nikitovich Mikhailov）以及財政部長潘司可夫（Vladimir Panskov）；同

⁴⁹ “Lebed’s “political counterbalances” enhance their influence on the president,” National News Service, <http://www.nns.ru/chronicle/archive/soviet1-e.html>.

⁵⁰ F. Stephen Larrabee and Theodore W. Karasik, *Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin* (Santa Monica: RAND, 1997), pp. 17-8.

樣地，也有許多國防會議成員並未參與聯邦安全會議，諸如巴士林、丘拜斯、國防部長羅鳩諾夫及其副手柯可辛（Andrey Kokoshkin）與柯列斯尼可夫、經濟部長雅辛（Yevgeny Grigoryevich Yasin）、國防工業部長帕克（Zinovy Petrovich Pak）、車臣國家觀察團（the State Commission on Chechnya）秘書史捷帕辛（Sergey Stepashin）、俄羅斯科學學會（Russian Academy of Sciences）副主席維力克霍夫（Yevgeniy Velikhov）與替葉里欽助選有功的財政部長第一副部長沛楚夫（Vladimir Petrov）（請參考表 4-4）。⁵¹兩方成員交集少，且各擁山頭。在權責模糊不清的情況下，葉里欽機關算盡太聰明，又成功挑起了兩個機構間的矛盾！

表 4-4：1996 年葉里欽第二任總統任期新內閣名單

職稱	官員姓名	官員姓名（英文）
總理	車爾諾梅爾津	Viktor Chernomyrdin
第一副總理	波爾夏科夫	Aleksei Alekseyevich Bolshakov
第一副總理	波坦寧	Vladimir Olegovich Potanin
第一副總理	伊留辛	Viktor Vasilyevich Ilyushin
副總理 兼政府幕僚長	巴比喬夫	Vladimir Stepanovich Babichev
副總理兼對外經濟 關係部長	達維多夫	Oleg Dmitriyevich Davydov
副總理 兼財政部長	利夫席慈	Aleksandr Yakovlevich Livshits
副總理	查維留哈	Aleksandr Kharlampiyevich Zaveryukha
副總理	伊格納千科	Vitaly Nikitovich Ignatenko
副總理	羅勃夫	Oleg Ivanovich Lobov
副總理	賽洛夫	Valery Mikhailovich Serov
副總理	佛爾托夫	Vladimir Fortov
國防部長	羅鳩諾夫	Igor Nikolayevich Rodionov
國防工業部長	帕克	Zinovy Petrovich Pak
內政部長	庫利可夫	Anatoly Sergeevich Kulikov
外交部長	普利馬可夫	Yevgeny Maksimovich Primakov
司法部長	科瓦列夫	Valentin Alekseyevich Kovalyov
聯邦安全會議秘書 兼國家安全顧問	列別基	Aleksandr Lebed
經濟部長	雅辛	Yevgeny Grigoryevich Yasin
建設部長	巴辛	Yefim Vladimirovich Basin
通訊部長	布爾加克	Vladimir Borisovich Bulgak
民族事務與	米哈依洛夫	Vyacheslav Aleksandrovich Mikhailov

⁵¹ “Lebed’s “political counterbalances” enhance their influence on the president,” National News Service, <http://www.nns.ru/chronicle/archive/soviet1-e.html>.

聯邦關係部長		
一般與 職業教育部長	基涅列夫	Vladimir Georgiyevich Kinelev
鐵路部長	札依撒夫	Anatolii Zaitsev
工業部長	貝斯帕洛夫	Yurii Besspalov
燃料與能源部長	羅吉昂諾夫	Petr Rodionov
自然資源部長	歐爾洛夫	Viktor Orlov
健康部長	德米特瑞葉娃	Tatyana Dmitrieva
獨立國協事務部長	圖列耶夫	Aman Tuleev
文化部長	席多洛夫	Yevgenii Sidorov
勞工與 社會發展部長	梅力千	Gennady Georgiyevich Melikyan
核能部長	米海洛夫	Viktor Nikitovich Mikhailov
農業與糧食部長	赫魯尊	Viktor Nikolayevich Khlystun
運輸部長	查赫	Nikolai Petrovich Tsakh
民防部長	蕭伊古	Sergei Kuxhugetovich Shoigu

資料來源：Sevodnya, 16 Aug 1996, p. 1, Izvestia, 16 Aug 1996, p. 1, Izvestia, 20 Aug 1996, p. 1, and Nezavisimaya Gazeta, 17 Oct 1996, p. 1, 引自許湘濤，「俄羅斯的政治發展 一九九〇～一九九六」，*問題與研究* 35, 12, (台北：Dec 1996): 56。

一開始有傳言指出，葉里欽的身體狀況已亮起紅燈，列別基將會結合羅鳩諾夫對抗車爾諾梅爾津與丘拜斯的聯盟，爭奪葉里欽的繼承人寶座。⁵²但是羅鳩諾夫卻不願意將仕途賭注在列別基身上，選擇參與了葉里欽新設的國防會議，不理會昔日戰友位居要津的聯邦安全會議。而另一面，葉里欽也有心讓國防會議成為推動軍事改革的主力機構，協調、整合其他強勢部門的行動，提供各界賢達一個關於軍事改革議題的論壇。負責主持的葉里欽與巴士林均為文人出身，也給人一種文人掌控軍事改革進程的新氣象。⁵³相反地，聯邦安全會議則因領導人嫉賢妒能註定會被打入冷宮！這與當初備受葉里欽重視的光景有如天壤之別（諷刺的是該會議當初也是仿效美國國家安全會議而設立）。趙孟能貴之，趙孟亦能賤之。可以由此看出克里姆林宮政治叢林的殘酷無情，列別基與羅鳩諾夫兩人最後無可避免地干戈相見。

⁵² Ariel Cohen, "The Succession Struggle Begins in Russia," The Heritage Foundation, 13 Aug 1996, <http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/EM457.cfm>.

⁵³ F. Stephen Larrabee and Theodore W. Karasik, *Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin* (Santa Monica: RAND, 1997), pp. 21.

列別基直接挑戰葉里欽的政治權威，終於導致狼狽下台

葉里欽的政治佈局細密編織火慢燉，只等著列別基自投羅網。列別基在快速崛起俄羅斯政壇後，恃功自大、不斷挑戰葉里欽的權威，雙方衝突接踵而來。首先，列別基主張國防會議的重要性不大，了不起只能是聯邦安全會議的一部分；而葉里欽卻堅持國防會議必須是獨立的行政機構。其次，在 1996 年 8 月 16 日車臣戰爭期間，列別基於記者會中將攻擊矛頭指向鷹派內政部長庫利可夫。認為因為他未預先防備車臣游擊隊攻入格洛茲尼，導致衝突局面再度擴大，必須為此負起全責；同時又指控他具有「拿破崙情節」(Napoleon complex)，要葉里欽再次快刀斬亂麻，解除庫利可夫的職務。不過這一次他的野心並沒有成功，葉里欽仍讓庫利可夫繼續留任。⁵⁴第三，同年 8 月底，列別基成功地與車臣簽訂停戰協議，讓他的氣焰更加囂張！列別基連續發表聲明，無視葉里欽當政，要求更大政治權力，對國家現狀施以威脅性的抨擊，揭發葉里欽與車爾諾梅爾津的施政不當。⁵⁵終於招致四面楚歌、腹背受敵的局面。

列別基走馬上任後遭處處牽制，除了庫利可夫以外他還直接挑戰新上任的外交部長普利馬可夫在對外政策上的權威。列別基領導著聯邦安全會議處處與外交部作對，特別是在北約(NATO)東擴問題上。普利馬可夫對北約組織的東擴採取戒慎恐懼的態度，強調俄羅斯在北約東擴上應該堅持清楚、明顯而不可侵犯的底限，不能讓北約組織予取予求；列別基則認為不要將北約組織東擴行動視為洪水猛獸，並試圖沖淡北約東擴在地緣政治上對俄羅斯造成的衝擊。例如 1996 年 7 月，列別基就明白表示俄羅斯尋求對抗北約組織不只浪費金錢，所得成果也極為有限。⁵⁶之後，列別基在訪問北約領導人的行程中，宣稱俄羅斯將更積極尋求與北約的合作，對於北約如果真要對外擴張，俄羅斯「也不至於會因此歇斯底

⁵⁴ "Attack by Lebed on Kulikov," *Keesing's Record of World Events* 42, 7/8, (Cambridge: Aug 1996): 41235.

⁵⁵ *Pravda* (真理報星期五週刊), 25 (5-12 Jul 1996): 5, 引自畢英賢，「俄羅斯總統選舉與政策動向」，*問題與研究* 35, 8, (台北：Aug 1996): 9。

⁵⁶ F. Stephen Larrabee & Theodore W. Karasik, *Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin* (Santa Monica: RAND, 1997), pp. 8.

里」。⁵⁷

至於原先他屬意的國防部長羅鳩諾夫，如今也與他漸行漸遠。羅鳩諾夫的改革計畫才剛上路，就招惹到昔日的戰友。1996年9月，羅鳩諾夫企圖縮減「空運部隊」(Airborne Forces)的規模，預計從63,000人降至48,000人。此舉必然招致該部隊全力反撲，空運部隊總司令伊凡諾夫(Vladimir Ivanov)就揚言抵制到底。他與許多年長的高階軍官串聯，意圖反制羅鳩諾夫的軍事改革，但不久後旋遭解職。出身空降部隊的列別基更是直言不諱尖銳地批評羅鳩諾夫有關於裁減空運部隊的提案簡直就是「犯罪文件」(criminal document)，指責他是有計畫的搞垮空降部隊。⁵⁸除此之外，羅鳩諾夫還表態支持用來牽制列別基的國防會議。從羅鳩諾夫並未參與昔日戰友列別基擔任秘書的聯邦安全會議來看，就可看出當時聲威赫赫的列別基已經被出賣了！⁵⁹

1996年10月，葉里欽由於健康因素便將部份總統職權暫時交由總理車爾諾梅爾津代行。10月17日，處處樹敵的列別基終於自食惡果，葉里欽採取斷然措施在電視上宣佈解除列別基的一切職務，包括車臣委員會主席一職。⁶⁰列別基終於被葉里欽將了一軍，難堪地離開政壇。對照先前的風光局面，簡直是天壤之別。⁶¹1996年11月，葉里欽入院動了心臟手術；隔年年初再因肺炎住院。反對派一再督促葉里欽必須退休，國家杜馬甚至因為反對勢力的提案通過動議，以健康不佳因素終止葉里欽的總統職務，由總理代行視事，並且要求提前舉行總統大選。不過1997年年初，葉里欽向國會兩院聯席會議發表國情咨文時，指示總理車爾諾梅爾津改組政府，⁶²強硬態度絲毫未改。即使重病纏身、形銷骨立，葉里欽仍然拒向國會低頭。

⁵⁷ Benjamin S. Lambeth, *The Warrior Who Would Rule Russia: A Profile of Aleksandr Lebed* (Santa Monica: RAND, 1996), pp. 47-50.

⁵⁸ F. Stephen Larrabee & Theodore W. Karasik, *Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin* (Santa Monica: RAND, 1997), pp. 22-4.

⁵⁹ 王定士，「車臣戰爭研究：車臣戰爭決策中的克里姆林宮政治因素」，*俄語學報* 2 (台北：May 1999): 252。

⁶⁰ 王定士，「車臣戰爭研究：車臣戰爭決策中的克里姆林宮政治因素」，*俄語學報* 2 (台北：May 1999): 249-250。

⁶¹ 列別基最後在2002年4月29日因搭乘的直昇機墜毀傷重不治，得年五十二。其死因引人臆測。朱邦賢，「俄政壇聞人 雷別德墜機身亡」，*聯合報*，29 Apr 2002, p. 10。

⁶² 李玉珍，「俄羅斯府會之爭的探討」，*問題與研究* 37, 2, (台北：Feb 1998): 59。

羅鳩諾夫的軍事準則與經濟持續衰退

儘管時局紛亂，1996年10月4日，國防會議第一次會議中仍然通過了軍事改革草案。這次的軍事改革，又引發俄羅斯社會的廣大討論與期待，其中也包含國防部長羅鳩諾夫在該年年底所提議的軍改準則。這次的軍事改革方案主要論點如下：

- 1 • 將武裝部隊的規模調減至 120 萬人。
- 2 • 建立一支調度容易的快速反應部隊。
- 3 • 重新劃分俄羅斯軍區，並且整合俄羅斯武裝力量的組織架構。
- 4 • 強化總參謀部在軍中的角色。
- 5 • 詳細劃分國防部和總參謀部的權責，使得兩者在決策和管理上不至於發生疊床架屋、越俎代庖的情況。
- 6 • 縮小非國防部管轄之部隊的規模和架構。
- 7 • 調整俄羅斯武裝力量的軍事準則。⁶³

羅鳩諾夫在 1995 年 12 月從軍職退役，而隔年走馬上任國防部長時，是以文人的身分擔任，技巧地成爲第一個「文人國防部長」。⁶⁴上台後首先面臨著極爲困難的抉擇。一面，倘若真要走上軍事改革這條路，按照新發布的軍事改革方案，軍事改革等於是變相「摧毀」俄羅斯軍隊，使得軍隊在面臨真正的「軍事威脅」時，呈現「不設防」的狀態。軍事改革計畫亟需可觀的大筆資金挹注，羅鳩諾夫大聲疾呼唯有厲行改革後的俄羅斯軍隊，才能幫助俄羅斯找回往日的威望。但是問題於葛拉籌夫就任時便已存在：錢該從哪裡來？軍人復員需要錢，加強訓練需要錢，裁減軍備需要錢，調整軍事體系結構還是需要錢。對財源捉襟見肘的俄羅斯而言，裁軍將是往後十年、二十年揮之不去的惡夢！先前的總參謀長柯列斯尼可夫就曾語重心長地表示：

對於武裝力量的改革來說，我不得不指出我們的步伐已經慢了下來。原因只有一個，就是國家經濟的衰退。很遺憾我們只能在條件受限的情況下，運用現有的方法與有限的財源支撐來談軍事改革與軍隊裝備。⁶⁵

⁶³ F. Stephen Larrabee & Theodore W. Karasik, *Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin* (Santa Monica: RAND, 1997), pp. 19.

⁶⁴ “Yeltsin fires defense minister over stalled reforms,” CNN.com, <http://www.cnn.com/WORLD/9705/22/russia/>.

⁶⁵ Nikolai Efimov, “The Army, Society and Reforms,” *Russian Politics and Law* 34, 4, (New York: Jul-Aug 1996): 6-7.

繼任的羅鳩諾夫同樣未獲國會支持。1997年國防部編列230兆舊盧布的軍事預算，國會僅僅通過了104兆舊盧布，約合美金189億元。這樣不到計畫數字一半的預算，別說是進行軍事改革了，就連接時給付軍人薪餉都有問題。經濟窘境迫使軍事改革的步調不斷延緩，甚至可能失敗收場。更何況軍事改革計畫初估會有多達五百名的高階將領因此提前退休，這必然引起軍方內部的嚴重不滿。羅鳩諾夫不只外面與總參謀部為敵，內部恐怕還得面臨軍方排山倒海而來的反對聲浪，緊繃情勢將會一直延續下去。另一面，就是要追隨總參謀部的腳步，繼續起草不切實際、遠遠超過俄羅斯當時經濟實力所能負擔的軍事計畫，飲鳩止渴。只不過當時的當權者葉里欽與軍事改革的擁護者們無不傾向裁減軍備、縮編兵員，羅鳩諾夫若臨時退卻，揚棄軍改計畫，只怕會早一步丟掉飯碗。⁶⁶

除了政治上的持續惡鬥，在經濟改革層面上，1994年葉里欽批准了「金融工業集團法」，進一步為政商關係良好的金融寡頭闢建了操控金融，壟斷國民經濟的法律基礎。即使俄羅斯擺脫了舊時代計畫經濟的符咒，但是卻又萌生出「權利的私有化」的惡性資本主義怪物，造成經濟特權橫行，新金融寡頭階級取代舊共黨官僚。⁶⁷於是乎，富者愈富、貧者愈貧，俄羅斯的貧富差距急速拉開。形成嚴重的社會問題。

從1990年到1996年，俄羅斯遭遇政局動盪不安與大規模及深度的經濟衰退雙重打擊，國家總產值累積下降的幅度已逾50%，工業產值累積下降逾70%。⁶⁸俄羅斯「國際文傳通訊社」(Interfax)特別彙整俄羅斯官方公布的各項統計指標，公布經濟改革十年來俄羅斯各項建設與民生經濟衰退的程度，光是1991至1992年間，一年之內俄羅斯的GDP頓時衰退27%，而零售消費物價則飆升10169倍，盧布更貶值10.2倍。工業生產在葉里欽執政的十年間整整萎縮35%，基本投資額減少3倍。俄羅斯人口在1991年至2001年間減少了410萬，亦即2.8個百分點，而俄羅斯人的可分配所得則因通貨膨脹的影響減少了將近一半—只剩下蘇聯

⁶⁶ F. Stephen Larrabee & Theodore W. Karasik, *Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin* (Santa Monica: RAND, 1997), pp. 22-4.

⁶⁷ 歐陽承新，「從普欽就職談世紀交關的俄羅斯經濟」，經濟部 主要國家經貿政策分析月刊，9 Oct 1998, <http://www.moea.gov.tw/~ecobook/masterna/8907/2-1.htm>。

⁶⁸ 「從普亨就職談世紀交關的俄羅斯經濟」，經濟部 主要國家經貿政策月刊，<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/masterna/8907/2-1.htm>。

解體時期的 53%，經濟轉型徒托空談。⁶⁹當然這十年裏，俄羅斯經濟其實是有零星的進步，只可惜 1998 年金融風暴帶給俄羅斯的打擊猶如摧枯拉朽，重重地動搖了葉里欽的經濟改革工程，一切又得從頭開始。

從戈爾巴秋夫以降的軍事改革工作，到謝爾蓋耶夫上任前可以說是功敗垂成。受限於經濟資源不足，連帶地國防預算每況愈下，想當然爾，軍人待遇自然一年不如一年。1992 年，俄羅斯日常生活用品的價格上漲約廿二倍，而軍人的薪餉卻只增加了五倍，根本難以養家活口。七年以來軍官的生活水準正不斷地下滑。1993 年，一般軍人家庭只能勉強維持生活。約有一半的軍人家庭為多兒童家庭，當中 10% 單靠薪資已難以糊口，必須在外兼差貼補家計。因著軍人待遇過低，俄羅斯的「草莓族」(Strawberry Generation) 年輕世代莫不將當兵視為苦差事，能逃就逃。根據俄羅斯國防部公佈，1992 年秋季，屆役青年實際上只有 25% 被徵召入伍，未入伍青年除了少部分緩徵外，其餘皆為逃避兵役。而即使是徵召入伍者，也有不少是犯罪份子，導致俄軍素質下降。以 1992 年 6 月來說，大部分軍事單位的員額僅達到編制上的 60%。雖然俄羅斯也的確在進行裁軍行動，但是兵源問題卻仍一直困擾著俄軍高層。⁷⁰另外，軍中的犯罪問題已急速蔓延開來，虐待新兵、貪污賄賂、文過飾非幾乎無處不在！自殺率節節攀升，光是 1995 年，就有 430 人自殺身亡，因為非戰鬥因素而死亡人數也高達 1017 人；到了隔年，上述兩項數據又增加到 459、1046 人，⁷¹重建有效控管機制刻不容緩。

根據美國國防部的評估，俄羅斯各個軍種當時的狀況堪憂。他們認為俄羅斯領導者一直不願意裁減傳統武力規模，又無法提升部隊的訓練水準，以應付國家的安全需求，俄羅斯武裝力量正處於快速衰退階段。所以在 1990 年中期，俄羅斯所有的傳統武力根本無法獲致足夠的經費來維持部隊運作。他們認為俄軍目前各軍種實際存在的問題如下：

1 • 戰略火箭軍。即使是在蘇聯解體後，戰略火箭軍的經費和資源依舊供應

⁶⁹ 「俄羅斯經改十年，GDP 衰退 27%」，台北莫斯科經濟文化協調委員會駐莫斯科代表處 經濟組，9 Nov 2001，
<http://www.trade.gov.tw/richspeed/speedcontent.asp?bbb=37365&aaa=c033&ccc=103>。

⁷⁰ 畢英賢，「劇變中的俄羅斯局勢」，*問題與研究* 32, 7, (台北：Jul 1993): 8-9。

⁷¹ Mark Galeotti, "Decline & Fall: Crisis Continues for Russia's Army," *Jane's Intelligence Review* 10, 6, (Surrey: Jun 1998): 4.

無虞，是目前俄軍整體狀況最完整的軍種。自從俄羅斯的傳統部隊戰力每下愈況後，許多俄羅斯國家安全專家似乎一廂情願地相信俄羅斯目前僅存的嚇阻力量，就是核子武力，西方學者對於俄羅斯這樣崇尚核子武器的趨勢戒慎恐懼；不過另一面俄羅斯行政部門同意簽署武器管制協定，又讓西方的這種憂慮舒緩不少。美國致力於推動轉移烏克蘭

(Ukraine)的核子武器給俄羅斯，是美俄雙方關係友好互信的具體事實。

- 2 • 但是其他軍種可就沒戰略火箭軍這麼幸運了。俄羅斯目前的國民生產毛額是原蘇聯時期的 35%，而軍事領導者卻又不希望削減任何原蘇聯部隊，企圖維持 90 個作戰師。軍隊的龐大規模已遠遠超過俄羅斯的實際需求與能力，遲早會有崩潰的一天。而且經濟因素所導致的問題，俄軍愈來愈無力解決。例如招募不易、種族衝突、嚴重積欠薪餉以及武器裝備維持費用的捉襟見肘等等。⁷²連帶地造成傳統武力的弱化，俄羅斯高層領導人更加倚賴核子武力，因為它看似經濟實惠。
- 3 • 不到 20%的部隊總兵力可從事作戰相關工作。
- 4 • **陸軍**。地面部隊僅有 8 個師可以有效執行作戰任務，其中 4 個師隸屬於維持和平指揮部。70%至 75%的戰車則有待汰除，新型戰車僅佔戰車總數的 2%至 5%，估計到了 2005 年，新型戰車數目將會提升至 30%。即使第一次車臣戰爭陷入苦戰時，連續兩年俄羅斯卻僅僅採購了 50 輛裝甲運兵戰鬥車輛。
- 5 • **空軍**。俄羅斯空軍中僅有 60%的作戰單位完成作戰準備，到了 2000 年，空運能力只能達到作戰需求的 10%。
- 6 • 空軍實際飛行時數比計畫飛行時數少了約 30%，油料供給只能達到 30%至 50%，因為油料僅分配給資深飛行員，使得年輕飛行員無法獲得更多的飛行訓練。只有 100 座機場擁有人工掩體，而每一座擁有掩體的機場卻不成比例地要容納近三倍的航空器數量。目前約 20%的機場亟待整修。
- 7 • **海軍**。海軍打算在 1990 年至 1995 年裁減人員 50%（海軍航空人員裁減 60%），艦艇裁減 50%，飛機裁減 66%。根據估計，俄羅斯海軍在 2000 年之前，每一個月將會削減 13 至 15 輛艦艇，而俄羅斯的造艦能力也將會相對地下降。⁷³

我們可以說戰略火箭軍是最得天獨厚的一支軍種，儘管國家安全政策領域鬥爭不斷，它依然坐享軍事預算的優先撥款權。該軍種期望進一步在武器系統的品質上持續發展及改善，只是受限於歷次限武條約中關於攻擊性核子武器發展的諸多限制，加上俄羅斯貧困的經濟條件。該軍種要達成當前兩大發展目標：汰換現存的老舊軍備，及引進 Topol 型現代化彈道導彈系統補充武器陣容，幾乎形同緣木求魚，戰略火箭軍面臨轉型階段也是舉步維艱。

⁷² Stephen M. Meyer, "The Military," Timothy J. Colton and Robert Legvold eds., *After the Soviet Union: From Empire to Nations* (New York: W. W. Norton, 1992), pp. 113-146.

⁷³ 高一中、吳福生譯，*美國 1997 戰略評估* (台北：國防部史政編譯局，1998)，pp. 28-30。

羅鳩諾夫因爲裁軍不力，遭到葉里欽解職

軍事改革目標頒布之後羅鳩諾夫進退維谷，裁軍工作遭致俄軍內部嚴重反彈。倘若付諸執行將有多達 500 名將軍被迫退休；裁減空運部隊的計畫也被列別基大肆抨擊。此外，地面部隊的領導人山曼諾夫（Vladimir Semenov）以及空運部隊總司令伊凡諾夫更是因爲堅決反對軍事改革方案而下台。羅鳩諾夫與俄軍高階軍官及總參謀部間呈現緊繃狀態，彼此交相指摘。羅鳩諾夫下定決心推動軍事改革計畫。但由於經濟上的重重限制，壓迫到軍事改革所需的國防經費，他也明白改革大業很難在短期內完成。特別是 1996 年 5 月 16 日葉里欽所揭示，要在 2000 年達到完全志願役專業化部隊（volunteer professional army）的目標，簡直就是天方夜譚。是故，羅鳩諾夫與巴士林聯合向葉里欽提出建言，建議該目標最快也要 2005 年才得以實踐。⁷⁴而軍區整合的理想也被目光短淺的地方軍官反對，例如勘察加半島（the Kamchatka peninsula）的地方軍官們。⁷⁵反對勢力龐大加上自己的利用價值已失，飛鳥盡，良弓藏。在順利解決心腹大患列別基之後，羅鳩諾夫與葉里欽兩人的矛盾才開始浮現。1997 年 5 月國防會議開會期間，葉里欽嚴詞抨擊軍事改革成效不彰：「我感到相當不滿，感覺到自己完全被排除在軍事改革的進程以及武裝力量事務之外！」葉里欽相當不滿地抱怨著。5 月 22 日的會議中，葉里欽決定解除羅鳩諾夫的職務；同時又革除總參謀長山索諾夫（Viktor Samsonov）將軍，國防部長職務改由戰略火箭軍總司令謝爾蓋耶夫暫代。⁷⁶

1997 年 5 月 23 日，前一天才代理國防部長職位的謝爾蓋耶夫隔天就獲得真除。該年 7 月，他又順利進入聯邦安全會議。謝爾蓋耶夫原先掌管戰略火箭軍，在軍中頗受好評。國防會議秘書長巴士林於 5 月 22 日接受媒體訪問時，即盛讚戰略火箭軍的發展比其他軍隊來得更好，他形容謝爾蓋耶夫是一位「非常節儉的領導人」，絕對會把分配給他所屬單位的「任何一枚銅板都花在刀口上」。同一天，

⁷⁴ F. Stephen Larrabee & Theodore W. Karasik, *Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin* (Santa Monica: RAND, 1997), pp. 22-3.

⁷⁵ Susan J. Cavan, "Special Report on Government Dismissal: A Chronology," Institute for the Study of Conflict, Ideology, and Policy, Boston University, Apr 1998, <http://www.bu.edu/iscip/digest/vol3/ed0306.html>.

⁷⁶ Vladimir Nikolayevich Yakovlev, "The SMF's Special Mission," Federation of American Scientists, http://www.fas.org/news/russia/1997/drsov137_s97017.htm.

葉里欽也指派北高加索軍區的總司令克瓦什寧出任臨時國防部首席副部長領導總參謀部。據聞原先葉里欽屬意的人選是遠東軍區（the Far East Military District）總司令契切瓦托夫（Viktor Chechevatov），不過契切瓦托夫在幾經考量後婉拒了這項任命案。⁷⁷

其實國防部長羅鳩諾夫的失勢，原因說穿了就是失去利用價值。列別基下台後主要敵人已消失；加上他批評政府沒有撥給國防部足夠的資金，讓羅鳩諾夫成了政治鬥爭的新箭靶。表面上的轉戾點是在葉里欽與遠東軍區總司令契切瓦托夫會談後局勢直轉急下，葉里欽認定羅鳩諾夫並不適任。契切瓦托夫從 1996 年夏天以來，一直就被視為是國防部長的熱門人選。而他與羅鳩諾夫在遠東軍區議題上立場壁壘分明，因此相方言詞交鋒不斷。羅鳩諾夫對外宣稱，巴士林在視察工作結束後曾經明言遠東軍區的狀態一切良好，運行無礙；然而總司令契切瓦托夫卻發出聲明，說他需要可觀的資金支援，否則財務吃緊的遠東軍區將無以為繼。兩相對照下顯然有人說謊了！而這也是葉里欽特地邀請契切瓦托夫就近私密會談的原因，他想直接了解契切瓦托夫的理念。讓人玩味的是契切瓦托夫在面見葉里欽之前先見了巴士林一面，兩人統一戰線的情形不言可喻，砲口一致對向羅鳩諾夫。⁷⁸而老謀深算的葉里欽則一如往常地坐觀虎鬥，最後再出面充當仲裁者坐收漁利！

葉里欽將武裝力量的混亂狀態歸咎於羅鳩諾夫的改革無方，但是冰凍三尺非一日之寒，葉里欽只是在為討伐鋪陳罪名。左支右絀的國防預算讓官兵連續好幾個月沒有得到適量的糧食供應，最近幾年軍隊所接收的新武器少的可憐，俄羅斯武裝力量的作戰能力已瀕臨崩盤，羅鳩諾夫孤臣無力可回天。在 1996 年前後，幾位軍方高階領導人因被控貪瀆與其他罪名而下台，顯見飢寒起盜心，經濟問題不解決軍中犯罪問題就不可能根除。葉里欽抱怨一般的軍人甚至連「餐具」（plates and spoons）都買不起；而高階軍官卻文過飾非，不停抗拒刪減軍隊中的將軍軍階。此外在連任的關鍵時刻，葉里欽重申武裝力量需要變得更精簡、更有效率，

⁷⁷ RFE/RL Daily Report, 24 May 1997, <http://www.rfepl.org>.

⁷⁸ Susan J. Cavan, "Yel'tsin finally begins his second term," Institute for the Study of Conflict, Ideology, and Policy, Boston University, 5 Mar 1997, <http://www.bu.edu/iscip/digest/vol2/ed4.html>.

務要轉型成規模更小、裝備更現代化的勁旅。他抱怨高階將領們昧於現實，百般阻撓削減武裝力量規模的計畫。上千位將軍死守著自己的權位不放，他們的本位主義嚴重悖離了當初建軍時的理想！「我對於你在軍事改革這個範疇的表現只能給予很低的評價，我很不滿意，並且有必要作出這樣的決定！」葉里欽如是說，⁷⁹成功地將軍事預算的捉襟見肘歸責於羅鳩諾夫及高階軍官對裁軍的負隅頑抗，羅鳩諾夫動輒得咎。

剷除掉羅鳩諾夫後，葉里欽又玩起新設行政機構分化既有決策權力的老把戲，再將力主延緩推動完全志願役專業化部隊的巴士林逼入權力困境。他於 1997 年 8 月 28 日成立「國家軍事監察署」(the State Military Inspectorate)，由柯可辛 (Andrey Kokoshin) 出任首任「國家軍事監察長」(State Military Inspector)。國家監察署同樣不須經過國防部，不必向總理及國會負責。直接對總統與國防會議報告，是強勢部門中的太上強勢部門，國防部的權限再度到削弱。該部門專責監督所有強勢部門、部隊的運作與活動，檢視其行政效率、履行國際條約、是否遵行俄羅斯憲法或其他法律、依據軍事準則推動軍事改革的進度、國防預算撥款運用狀態以及軍事資源與能源的使用情形等等。猶有甚者，還可以針對高階軍事領導階層是否適任向總統提出建議。⁸⁰國防會議與國家軍事監察署的出現，讓國家安全政策領域更加無效率、重門疊戶，也為這些新添的職位浪費額外的社會資源。

結語

由於葉里欽政治性格使然，武裝力量即使在砲轟國會事件後開始涉入克里姆林宮政治，但是所爭奪的只不過是接近葉里欽的機會。軍方（包括戰略火箭軍）仍然不是克里姆林宮政治遊戲中的主體，而只是單純的工具性角色。在政治危機接踵而至的建軍初期，俄羅斯的軍事改革工作仍僅止於空轉。一切問題不見解決，反而愈形惡化，例如軍中社會問題嚴重惡化、逃兵嚴重、兵源不足、士氣低

⁷⁹ “Yeltsin fires defense minister over stalled reforms,” CNN.com, <http://www.cnn.com/WORLD/9705/22/russia/>.

⁸⁰ 「俄羅斯軍事實力介紹（二）軍種的編制」，中國軍網，http://www.chinamil.com.cn/site1/ztpd/2004-09/07/content_4793.htm。

落、住宿問題困窘等。⁸¹無庸置疑，俄羅斯在政治、經濟及軍事轉型的路上走得步履蹣跚。加上領導人葉里欽蓄意在制度面上下其手，使得俄軍處境不進反退，軍事改革近乎停滯。現況再繼續惡化下去，俄軍將會成爲一支不堪一擊的殘兵敗將，第一次車臣戰爭已經給了領導階層一個當頭棒喝。這個時候的俄軍除了經濟資源適當投入、要求軍方高階放棄本位主義外，國家安全政策系統的體制化絕對是改革工作的當務之急！

⁸¹ F. Stephen Larrabee and Theodore W. Karasik, *Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin* (Santa Monica: RAND, 1997), pp. 3.