

## 第五章 普欽的建軍路線與裁併戰略火箭軍

本章旨在闡述兩項主題：首先，是新任的俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）其國家安全概念表現在新的軍事準則上；其次，則是國防部長謝爾蓋耶夫（Igor Sergeyev）與總參謀長克瓦什寧（Anatoliy Kvashnin）的政治鬥爭過程。1997年5月22日，從謝爾蓋耶夫代理國防部長開始，關於戰略火箭軍（the Strategic Missile Forces, SMF, SRF or RVSN）存廢的政治論戰及鬥爭就趨於白熱化，謝爾蓋耶夫與參謀總長克瓦什寧的角鬥竟赤裸裸地在公開場合上演。兩人雖然表面上同樣主張戰略火箭軍應該與其他軍種合併，但是做法卻南轅北轍。謝爾蓋耶夫冀望能統合戰略三元的所有戰略武器，藉此盡量完整保留戰略火箭軍的戰力；克瓦什寧則希望真正撤除戰略火箭軍，積極為陸軍爭取原來屬於戰略武力的國防資源。

即使在這段期間裏，戰略火箭軍成功研發並且開始部署 Topol 型彈道導彈，寄望憑藉這樣秘密武器的優異性能增加自身籌碼。無奈保家衛國的軍人置身滾滾政壇，根本不明白政治的複雜殘忍，戰略火箭軍終究只是政治棋盤中的一顆棋子，最後克瓦什寧勝出。2000年夏天與謝爾蓋耶夫公開衝突後，普欽在8月13日終於拍板定案，決定將戰略火箭軍合併至空軍（the Russian Air Force）編制內。並且在2001年3月政府改組之際，解除謝爾蓋耶夫的國防部長職務，克瓦什寧則繼續留任參謀總長。謝爾蓋耶夫力保的戰略火箭軍不只逃不過裁併的命運，規模預計還將近一步縮減。

## 第一節 普欽的建軍路線

本章節旨在討論普欽的國家安全概念以及建軍路線。普欽在 2000 年正式發表新的軍事準則，也為下一階段的俄羅斯軍事改革揭開序幕。隨後又於 2001 年 3 月改組內閣，顛覆舊有葉里欽的政治班底，換上自己情報系統的子弟兵，同心戮力地延續前朝未完成的軍事改革大業。

### 繼續裁減整併武裝力量，換取資源挹注在經濟發展上

2000 年 3 月 26 日星期天，同時也是新世紀俄羅斯總統大選的選舉日，普欽順利繼承了葉里欽（Boris Yeltsin）的票源贏得總統寶座。他是 1999 年 12 月 31 日由葉里欽任命代理總統職務的指定接班人。面對其餘十一位角逐大位的候選人，普欽遊刃有餘輕鬆囊括 50% 以上的選票；而捲土重來的俄羅斯共產黨（the Communist Party）候選人久格諾夫（Gennady Zyuganov），仍然只拿下 20% 至 25 % 左右的選票，再度鎩羽而歸。<sup>1</sup>俄羅斯正式邁入世代交替後的新紀元。

經過持續八年的生產力下降與經濟動盪之後，俄羅斯人終於盼來了好光景。1999 年 2 月，財政部長札多爾諾夫（Mikhail Mikhaylovich Zadornov）提出警告，政府習慣寅吃卯糧的下場是，若再不思開源節流之道，將會有 80% 的年度預算必須拿來償還外債。西方國家以及國際金融機構紛紛提出建議，希望俄羅斯能擴大稅收並且加以減少支出來度過難關，並承諾將給予 170 億美金的緊急貸款來穩定俄羅斯金融次序。<sup>2</sup>2000 年適逢俄羅斯總統大選之年，俄羅斯國民生產總額成長 7.5%，居民實際收入增加了 9.6%，成長趨勢大大超出預期，也為普欽的執政

---

<sup>1</sup> “Sergei Kiriyenko, former Prime Minister of the Russian Federation: Russia Chat to discuss the Russian elections,” CNN.com, 23 Mar 2000, <http://www.cnn.com/COMMUNITY/transcripts/2000/3/sergei/>.

<sup>2</sup> Clifford G. Gaddy and Barry W. Ickes, “Russia’s Virtual Economy,” *Foreign Affairs* 77, 5, (New York: Sep-Oct 1998): 53-67.

之路打穩地基。雖然自蘇聯解體以來的經濟衰敗仍未完全恢復元氣，且國家經濟體質依舊不健全，但是跟 1999 年相比，俄羅斯經濟算是交出了漂亮的一張成績單：

- 1 • 獲利增加，工業企業的虧損情形以改善。根據調查資料顯示，高達 83 % 的企業經營者認為自己的經營狀況良好，這表示俄羅斯整體生產經營環境有大幅改善。
- 2 • 有效控制通貨膨脹的同時，又能保障資金的自由流動。2000 年政府和金融部門加大了對生產領域的放款，使得以物易物交易量迅速跌至 20%。俄羅斯政府也將全年的通貨膨脹率控制在 20.5% 左右，表現不俗。
- 3 • 生產性投資和外資大量增加。2000 年 1 到 10 月，固定資產投資額成長了 19.6%，前三季的外資金額成長 22%，這表示投資者對俄羅斯的經濟前景持樂觀預期。
- 4 • 結構性矛盾獲得紓解，內需明顯拉抬經濟。2000 年全年的俄羅斯工業生產總值成長 9%，其中輕工業成長 22%，使得俄羅斯原本偏重重工業發展、輕工業積弱不振的結構性矛盾有所緩解。在擴大出口的同時，內需也逐漸成為經濟成長的動力。
- 5 • 國家財政首度出現盈餘。財政收入增加了 100 億美元，使政府償債能力提高，例如政府清償了積欠軍事工業的 320 億盧布欠款，且首次做到對新的國防訂單 100% 付款，增加對科技研發的資金投入等等。
- 6 • 外債藉由談判減少。普欽政府和倫敦俱樂部債權人的債務重組談判中，順利地爭取到減免俄羅斯外債 100 億美元。<sup>3</sup>

除此之外，普欽大力整頓銀行體系、國際原油價格上漲也幫了俄羅斯經濟的大忙。雖然亦步亦趨，俄羅斯總算逐漸擺脫 1998 年金融風暴的痛苦煎熬，轉型目標不再遙不可及。普欽大刀闊斧，重新佈局改革計畫，讓俄羅斯人民對於國家的發展前景重燃希望之火。普欽甫一上台，「第二次車臣戰爭」呈現膠著的戰況便很快獲得解套。普欽出動九萬大軍(幾乎是第一次車臣戰爭的三倍)，<sup>4</sup>順利收復了車臣大部分地區，勝利指日可待。其支持度也從 1999 年 9 月初的 1.7% 急速竄升到了 12 月初的 58%。<sup>5</sup>由於經濟問題的大幅改善，以及糾纏不清的車臣問題總

---

<sup>3</sup> 「再看俄羅斯二〇〇〇年經濟」，台北莫斯科經濟文化協調委員會駐莫斯科代表處 經濟組，13 Feb 2001, <http://www.trade.gov.tw/richspeed/speedcontent.asp?bbb=18799&aaa=c033&ccc=123>，以及「專家警告俄國須提防經濟危機」，台北莫斯科經濟文化協調委員會駐莫斯科代表處 經濟組，22 Dec 2000, <http://www.trade.gov.tw/richspeed/speedcontent.asp?bbb=15561&aaa=c033&ccc=126>。

<sup>4</sup> Mark Galeotti, "Eastern Watch: The Russian Army in Chechnya," *Jane's Intelligence Review* 11, 12, (Surrey: Dec 1999):9.

<sup>5</sup> 季志業，「新世紀初的俄羅斯局勢」，*現代國際關係* 1-2 (北京：Jan-Feb 2000): 39。

算獲得解決，更讓普欽有理由繼續削減軍備及整併軍種。

經濟問題與車臣問題的舒緩讓國會不再對最高領導人磨刀霍霍，政治版圖再度洗牌，而這樣的改變對普欽而言是有利的。態度改變的重要原因有四點：一、車臣戰事節節勝利、大快民心。二、親政府的「俄羅斯統一」黨團（pro-Putin Unity Party）之右翼保守性越來越明顯，而普欽對聲名狼藉的「右翼力量聯盟」及「我們的家園－俄羅斯」（Our Home- Russia）等保皇黨敬而遠之，為其加分不少。自由派裡極端成分減弱。三、俄羅斯聯邦共產黨從不妥協反對派向建設性反對派演變，特別是其中極左勢力減弱而溫和派逐日佔上風。最重要的是，普欽的施政重點採納或是呼應了共產黨乃至於其他黨派的政策主張，集思廣益的方針讓國會滿意。四、經過 1999 年國會大選與 2000 年總統大選的兩次洗禮，各大政治勢力重新組合，基本上形成俄共、團結右翼保守黨以及右翼聯盟三大政治勢力。雖然仍是左、中、右的基本三派，然而左中右三派卻都在極力爭取普欽的信任，而非處處與之作對。<sup>6</sup>政府決策上呈現更多合作、妥協的色彩，府會之間的關係已日趨和緩，不再如葉里欽時期那般緊張了。可以說整個俄羅斯都在翹首盼望春天，普欽在軍事改革的出發點上已站穩了第一步。

無可置疑地，裁軍難同調（特別是戰略武力）是戈爾巴秋夫（Mikhail Sergeyevich Gorbachev）上台以來軍事改革不振的重要關鍵之一。上層領導階級盼望裁減至足堪自衛即可，中下層軍方人士卻希望能盡量維持嚇阻戰力，彼此磨合曠日費時，令裁軍工作喊得震天價響卻始終停滯在口號階段（請參考表 5-1）。所幸普欽上台後，他與軍方及眾強勢部門間的關係，已進入一段較長的穩定期，可望順利推動裁軍計畫。

表 5-1：戈爾巴秋夫上台以來有關改革戰略武力的方案及法律條文比較表

日期	提案者或法律	摘要
1987.5	戈爾巴秋夫	不首先使用核子武器、維持基本程度的戰略武力以預防奇襲、美蘇將戰略武器削減一半、完全銷毀美蘇駐歐中程導彈、美蘇 10 年內不得退出反彈道導彈條約、禁止任一方透過發展太空武器系統來增加軍事優勢
1989.3.6	謝瓦納澤	首先將戰術核子武器撤出兩個集團的交界處、之

<sup>6</sup> 董曉陽，「從俄羅斯政治力量消長 看普京的核心地位」，*東歐中亞研究* 2, (北京: Apr 2001): 36。

		後雙方武力再各削減 25%、最後把剩餘軍備轉化為純防衛性質武力
1990.6.3	雅佐夫	制定俄軍的最適規模目標
1990	莫依塞耶夫	2000 年前裁減一半攻擊性戰略核武、裁減兵員及軍備
1991.7	START I	美俄 7 年內將核彈頭數削減到 6000 枚、把載具與投射器減少至 1600 具
1992.5	葛拉籌夫	制定俄軍的最適規模目標、建軍完成、調整武裝力量組織架構、裁減兵員及軍備、維持不首先使用核武原則
1993.1.3	START II	2000 年前美俄核武數不得超過 3800 到 4250 個、十年後降至 1700 到 1750 個、完全銷毀多彈頭洲際彈道導彈及其載具、100 架戰略轟炸機得改裝為非戰略轟炸機、得用當事國科技手段實地檢查雙方履約情況
1993.11.2	基本章程	放棄不首先使用核武原則、核武僅供自衛用途、停止核子試驗、削減戰略核子武力、不對無核武國家使用核武
1996.10.4	羅鳩諾夫	裁減兵員、調整武裝力量組織架構、劃分國防部和總參謀部的權責
1997.5	謝爾蓋耶夫	SRF 仍是國安的主要捍衛者、調整國安決策架構、裁減兵員、防空軍和空軍合併、SRF 與太空部隊及太空防禦部隊合併、提高採購和研發預算
1998.11.3	謝爾蓋耶夫	軍種裁併、以戰略嚇阻部隊之聯合戰略指揮部統一指揮所有戰略武力
	克瓦什寧	將戰略武力的資源轉移至傳統武力、以總參謀部整合所有強勢部門
2000.4.21	新軍事準則	俄羅斯保留參與武裝衝突的權利、傳統戰爭也可能轉變為核子戰爭
2000.7.12	克瓦什寧	裁減戰略武力、加強傳統武力、取消 SRF 的軍種地位、2003 年前 SRF 裁減至 3 師兵力、2003 年前核彈頭只保留 1500 枚、2016 年前 SRF 裁減至 2 師、2016 年前 SRF 合併至空軍
2000.8.13	普欽	SRF 在 2006 年前仍是獨立軍種、縮減 SRF 規模、但要擴編火箭師及火箭團編制、核子與傳統武力的資源分配比重調整為 1：3、2006 年前 SRF 裁減至 10 師、太空部隊和太空防禦部隊在 2001 年脫離 SRF 編制、2002 年 SRF 降為兵種地位、2006 年 SRF 合併至空軍

資料來源：筆者整理

2000 年 7 月 7 日，普欽向國會發表國情咨文，公佈俄羅斯政府當前的施政目標。經濟層面上，政府的目標是認清唯有建基在過去經濟結構上的經濟成長才

是穩健的。俄羅斯必須減少官方的制約，給予企業更多的自由投資、生產、貿易空間，才能刺激民間企業的活力。<sup>7</sup>換句話說，就是要健全國家的經濟架構，不可過度依賴一些短期的不確定因素，例如國際燃料能源價格的上揚。

到了真正改朝換代的 2001 年，俄羅斯經濟的蓬勃發展也是有目共睹。根據俄羅斯「線內」(Inline) 財經網報導，2001 年 1 至 10 月俄羅斯的對外貿易總額為 1293 億 3100 萬美元，比去年同期增加 85 億 6800 萬美元，貿易順差達到 436 億 2300 萬美元。<sup>8</sup>其中出口貿易值為 864 億 7700 萬美元，比去年同期增加 13 億 3200 萬美元；進口貿易值為 428 億 5400 萬美元，比去年同期成長 72 億 3600 萬美元。<sup>9</sup>雖然普欽的真正班底在 2001 年 3 月底才正式部署完成，當時還是屬於初執政的蜜月期，然而國際間依舊普遍看好普欽治下俄羅斯的經濟前景。

### 修正葉里欽時期的親西方對外政策路線，但主要敵人仍是恐怖主義

2000 年 1 月 10 日，俄國總統普欽簽署了「俄羅斯聯邦國家安全構想」；當月「俄羅斯聯邦新軍事準則草案」(Draft Russian Military Doctrine) 也獲得國會批准。到了 4 月 21 日，聯邦安全會議決議通過「俄羅斯聯邦新軍事準則」(The Military Doctrine, 以下簡稱新軍事準則)，隔天總統普欽簽署正式實行。從 1997 年初以來，俄羅斯政府屢次允諾會修改軍事準則，取代 1993 年版的基本章程，將當前俄羅斯的國家安全概念架構化。<sup>10</sup>這次終於如願以償，俄羅斯人將這次的新軍事準則，稱之為「自然狀態下的防禦」(defensive in nature)。<sup>11</sup>在俄羅斯政

<sup>7</sup> 「俄國總統普丁國情咨文摘要」，台北莫斯科經濟文化協調委員會駐莫斯科代表處 經濟組，13 Jul 2000, <http://www.trade.gov.tw/richspeed/speedcontent.asp?bbb=6322&aaa=c033&ccc=496>。

<sup>8</sup> 不過，漂亮的成績單背後仍有隱憂。俄羅斯在這段期間與非獨立國協國家的貿易總額為 1055 億 6800 萬美元，比 2000 年同期成長 71 億 1900 萬美元，貿易順差為 417 億 8600 萬美元。其中出口貿易額為 736 億 7700 萬美元，只比 2000 年同期的 735 億 8100 萬美元略有增加，但進口貿易卻從 248 億 6800 萬美元提高到 318 億 9100 萬美元。由此可見，雖然 2001 年 1 至 10 月俄羅斯對非獨立國協國家的貿易量有所成長，但是貿易順差縮小的現象卻也是不爭的事實。

<sup>9</sup> 「今年一至十月俄羅斯外貿總值達 1293 億 3100 萬美元」，台北莫斯科經濟文化協調委員會駐莫斯科代表處 經濟組，17 Dec 2001,

<http://www.trade.gov.tw/richspeed/speedcontent.asp?bbb=40130&aaa=c033&ccc=70>。

<sup>10</sup> Nikolai Sokov, "Russia's 2000 Military Doctrine," Nuclear Threat Initiative, Jul 2004, <http://www.nti.org/db/nisprofs/over/doctrine.htm>.

<sup>11</sup> "Russian's Military Doctrine," Free Republic.com, May 2000, <http://www.freerepublic.com/forum/a394aa0466bfe.htm>.

治與國際關係正值變遷之際，俄羅斯需要新的國家安全概念因應！根據「美國對外廣播資訊局」(the U.S. Foreign Broadcast Information Service)的資料顯示，新軍事準則的內容分為軍事政治基本理論、軍事戰略基本理論與軍事經濟基本理論等三部份，認定俄羅斯當前的敵人為恐怖主義與恐怖組織，小心翼翼地避免任何會引人聯想視美國為假想敵的字眼，期能滿足新世紀國家安全上的一切需求。普欽以三大重點具體勾勒出軍事改革的願景：

- 1 • 軍事政治基本理論。認為當前世界爆發包括核子戰爭在內的大規模戰爭之可能性已微乎其微，不過部分破壞因素對軍事政治形勢極為不利，例如無視聯合國等國際集體安全機制的存在、未經聯合國安理會批准而逕行使用武力作為「人道主義干涉」的工具、公然違反裁軍條約等行徑。新軍事準則融合過往幾任國防部長所提議的軍事改革方案，認定俄羅斯主要的外部威脅，包含對俄羅斯的領土要求、干涉俄羅斯內政、不尊重或損害俄羅斯國際安全利益、俄羅斯和盟國邊境所存在武裝衝突的發源地、在犧牲俄羅斯軍事安全之情形下擴大軍事集團或聯盟，以及旨在破壞全球和區域秩序的軍事行動等。主要內部威脅則是：企圖以暴力手段推翻憲法制度、極端民族主義、分離主義、恐怖活動、建立非法武裝或有組織犯罪等等。
- 2 • 軍事戰略基本理論。新軍事準則認為俄羅斯保留參與武裝衝突的權利，完全是為了預防和擊退侵略者，捍衛國家領土完整，並保障本國及盟國的軍事安全。武裝衝突有可能升級為地區戰爭和大規模戰爭；使用傳統武器的大規模戰爭也有可能轉變為核子戰爭，俄羅斯將努力建構有效防止武裝衝突和戰爭行動的防禦體系。
- 3 • 軍事經濟基本理論。新軍事準則指出，軍事經濟保障的主要目的是為了滿足國家軍事組織之財政和物質需求。其基本任務是及時而充分地提供執行國防任務的組織機關經濟保障。俄羅斯將根據外交和經濟需求進行國際軍事政治及軍事技術合作。<sup>12</sup>

俄羅斯歷經戈爾巴秋夫以及葉里欽任內的轉型工程，已逐漸摸索出一條屬於自己的道路。國際形勢在政治、國際與經濟上的結構性驟變，已然深切影響到俄羅斯國家以及人民的利益。普欽強調身為聯合國安全理事會（U. N. Security Council）的常任理事國，俄羅斯將在這轉變的過程中扮演積極參與的角色，並且與世界列強增加交流及合作機會，讓俄羅斯成為世界新秩序中不可或缺的重要

---

<sup>12</sup> “Russian’s Military Doctrine,” Free Republic.com, May 2000, <http://www.freerepublic.com/forum/a394aa0466bfe.htm>,以及「俄羅斯聯邦軍事學說要點」，中國國防科技信息中心，<http://www.hub.cetin.net.cn/info/commentnew.asp?infoid=91>。

支柱。<sup>13</sup>接著，普欽在 2000 年 7 月所發表的國情咨文上，又再次確認當前威脅俄羅斯國家安全的最主要敵人是恐怖主義，而不是任何一個國家。俄軍必須予以採取任何可能的軍事措施，以維持俄羅斯的主權獨立、領土完整。<sup>14</sup>表面上普欽與葉里欽口徑一致，信誓旦旦俄羅斯會增強與國際社會的交流互動、不會把任何一個國家當成敵人，真正的敵人只有恐怖主義及恐怖組織；但是實質上已經有了修正，俄羅斯保留了參與武裝衝突的權利，並重新檢視西方陣營對於國家利益的威脅，不能坐等敵軍侵入境內才施以反擊！新任國防部長伊萬諾夫於 2001 年 7 月 10 日大聲疾呼俄羅斯將奉行獨立、平衡、開放而有前瞻性的對外政策：

在國際領域裡，俄羅斯的國家利益正面臨新的挑戰和威脅，美國憑藉經濟和軍事優勢，正在加強建構單極世界的戰略佈局。而在解決國際安全的重要問題時，西方國家總是按照自己的意志行事，企圖削弱聯合國全理事會的作用。因此俄羅斯將矢志於建立多極世界，並且透過具體事務表明俄羅斯身為一個大國在廿一世紀的世界新秩序中之功用。<sup>15</sup>

這番談話無異於向世人宣告，俄羅斯會盡最大努力防止美國擁有壓倒性的國際戰略優勢，形成單極世界的國際霸權中心。要防止戰略優勢過度向美國傾斜，會最先讓人聯想到的方式莫過於借重戰略武力的嚇阻機能。普欽的建軍路線較之葉里欽及戈爾巴秋夫唯歐美是從的親西方路線，在戰略部署上顯得更為強硬！

### 強化核武嚇阻機能，並調整戰略核三角比例

普欽雖然修正了葉里欽過度防禦性質的軍事準則，然而針對美國持續追求戰略優勢的舉動也必須加以因應，所以他決定在裁軍的既定方針下、持續強調戰略武力的嚇阻機能。等不到星戰計畫突破技術限制，蘇聯就先垮台了。美國因此看準了俄羅斯在國際戰略上的後發劣勢，積極追求戰略優勢。趁著俄羅斯窮於應付經濟轉型、府會政爭而顧不上國際戰略佈局之際加碼投資戰略佈局。首先，於

<sup>13</sup> “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation,” Federation of American Scientists, 28 Jun 2000, <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>.

<sup>14</sup> 「俄國總統普丁國情咨文摘要」，台北莫斯科經濟文化協調委員會駐莫斯科代表處 經濟組，13 Jul 2000, <http://www.trade.gov.tw/richspeed/speedcontent.asp?bbb=6322&aaa=c033&ccc=496>。

<sup>15</sup> 「伊法諾夫談俄對外政策新構想」，*解放軍報*，11 Jul 2000, p. 5。

1991 年簽署的 START I 中，原本白紙黑字明訂雙方各需將戰略核武有效削減至 1600 具載具或投射器與 6000 枚核彈頭，不過該約在雙方國會批准後卻遲遲未付諸實施。其次，START II 也在幾年後簽署，但是條約中要求雙方要削減到 3000 至 3500 枚核彈頭的規範，卻因美國片面撕毀反彈道導彈條約而形同具文。至於第三階段的裁減戰略武器談判則尚未展開，恐怕美國也是興趣缺缺。儘管美國國防部（US Defence Secretary）部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）口口聲聲：「美國不再視俄羅斯為一縮小版的蘇聯，也不會以其所構成的威脅態勢來作為調整美國武裝力量計畫規模與維持的基準！」<sup>16</sup>然而美國種種行徑卻早已讓人看出：失去了制約，他們根本就無心遵守得來不易的裁武條約。克里姆林宮內部許多人唯恐戰略優勢大幅向美國傾斜，紛紛聲嘶力竭主張要保留戰略武力的強大，以積極佈局及迎戰美國的單邊主義！

尤有甚者，1999 年 7 月，美國總統柯林頓先後簽署了「國家飛彈防禦系統」（NMD）以及「戰區飛彈防禦系統」（TMD）部署準備計畫，無視於當初所簽署的「反彈道導彈條約」（Anti-Ballistic Missile Treaty）。<sup>17</sup>這段期間適逢葉里欽與普欽推動削減整併武裝力量，遂引發了俄羅斯內部正反兩派的暗潮洶湧。反對的人認為裁軍等於是丟盔棄甲，只會讓美國橫行霸道、遂行己意。其實，俄羅斯國內對於美國追求戰略優勢所造成的不安全感由來已久。過去蘇聯的對外政策具有高度意識型態色彩，認為戰爭不可避免，在平時就應該做好戰爭的準備；否則一旦戰事或衝突爆發，任何準備也來不及了。對蘇聯人來說，軍事力量「再多也不夠」（too much will never be quite enough）。<sup>18</sup>蘇聯長期缺乏地緣政治上安全感的心理因素，似乎原封不動地傳承給獨立後的俄羅斯。在美俄戰略大幅失衡的今天（請參考表 5-2）。殘破不堪的武裝力量對照美國不斷強化的軍事優勢，更是加深了人們的不安全感及相對剝奪感，導致俄羅斯人仍不承認其軍事力量已足堪自衛，要求對美態度強硬的聲浪曾讓想裁軍的葉里欽猶如騎在虎背上，進退兩難！

---

<sup>16</sup> Robert S. Dudley and Peter Grier 著，劉廣華譯，「布希政府的核武藍圖」，*國防譯粹* 29, 6, (台北：Jun 2002): 50。

<sup>17</sup> 王麗久，「美俄裁減戰略武器的進程及趨向」，*現代國際關係* 8 (北京：Aug 2000): 14-6。

<sup>18</sup> Steve F. Kine, "The Soviet View of War," Graham D. Vernon, ed., *Soviet Perceptions of War and Peace*, (Washington D. C. : National Defense University Press, 1981), pp. 57.

現在也正嚴峻地考驗著繼任者普欽的政治智慧。

表 5-2：2002 年美俄戰略武力對比

	戰略核子武器名稱	數量	攜彈數	射程
美國現在的戰略核武部署（2001 年 1 月資料），共 7295 枚核彈頭				
陸	導彈發射台（50 枚飛彈）	50	10	9600
陸	義勇兵三型飛彈	550	3	13000
陸	義勇兵二型飛彈	1	1	12500
海	海神飛彈	16	10	4600
海	三叉戟二型飛彈	240	8	12000
海	三叉戟一型飛彈	192	8	7400
空	B-52 重型戰略轟炸機	184	20	16100
空	B-1 超音速轟炸機	91	36	12000
空	B-2 隱形轟炸機	20	20	9600
俄羅斯現在的戰略核武部署（2001 年 7 月），共 5858 枚核彈頭				
陸	SS-25 及 SS-27 洲際彈道導彈	384	1	10500
陸	SS-24 洲際彈道導彈	42	10	10000
陸	SS-19 洲際彈道導彈	150	6	9000
陸	SS-18 洲際彈道導彈	166	10	11000
海	SS-N-23 潛射彈道導彈	112	4	8300
海	SS-N-20 潛射彈道導彈	100	10	8300
海	SS-N-18 潛射彈道導彈	128	3	6500
海	SS-N-8 潛射彈道導彈	36	1	9100
空	圖波列夫 Tu-160 超音速戰略轟炸機	15	12	12300
空	圖波列夫 Tu-95 戰略轟炸機	65	2	6400

註：

1. 「數量」係指戰略核武投射系統的數目，單位為枚或架。
2. 「攜彈數」係指每枚飛彈可攜最多彈頭，或是每架航空器可攜最多彈頭。單位為枚。
3. 「射程」單位為公里。
4. 2002 年新條約規定美俄各自將核子彈頭控制在 2200 及 1700 枚之內。
5. 如某一武器有多種型號正在服役，表上顯示最新型射程。

資料來源：「美俄戰略核武對照表」，*聯合報*，25 May 2002, p. 11。

## 庫斯科號沉船事件震驚世界

新官上任三把火，2000 年 3 月甫當選總統的普欽立即遭遇難題。除了美國開始計劃部署飛彈防禦系統以外，8 月 12 日，一艘型號「NSB K-141」的核子潛艇「庫斯科號」（Kursk）在希維羅摩斯克（Severomorsk）西北 157 公里處的海域沉沒，船上 118 名船員全數罹難。到了 8 月 23 日，全俄羅斯為這群再也無法回航的罹難船員哀悼一天。這場庫斯科號沉船事件（the Kursk disaster）舉世震

驚，8月13日，國防部長謝爾蓋耶夫向普欽進行報告，表示海軍將會盡全力搜救船員。8月14日，搜救人員發現船員向外發出的「SOS！船內部進水」的信號，船員的性命安危在千鈞一髮中！軍事專家認為，若不及時救出這批船員，不是水雷爆炸就是船身無法承受水壓而爆裂，救援工作刻不容緩。就在同一天，普欽政府指派副總理克列巴諾夫（Ilya Klebanov）成立委員會專責調查沉船事件發生原因。至於庫斯科號之所以會下沉的原因，根據救援行動的主要負責人由斯提諾夫（Vladimir Ustinov）的說法，是位於庫斯科號船身中央第四具魚雷發射管的一枚練習用魚雷沒有裝上彈頭意外發生爆炸，連帶引發第一間艙房內儲備魚雷連鎖爆炸，使得庫斯科號不幸喪身海底。<sup>19</sup>

普欽將庫斯科號沉船事件視為國家安全政策領域裏相當嚴重的一場危機，因為它暴露出俄羅斯管理、維護戰略武力能力上的缺陷。英國國防長與美國國防部長也相繼表示願意提供搜救所需的任何援助。8月16日，俄羅斯外交部正式將英國以及挪威政府提出請求，希望兩國能協助俄羅斯搜救船員。可惜8月21日晚間五點，俄羅斯北海艦隊副總司令莫撒克（Mikhail Motsak）證實庫斯科號上的船員已全數罹難。2002年6月19日，官方調查報告結果出爐，克列巴諾夫證實除了「魚雷爆炸」之外已排除其他因素釀成悲劇。<sup>20</sup>

前有第一次車臣戰爭久攻不下，後有庫斯科號沉船事件，讓俄羅斯國內各界再度關注軍事改革進程到底是哪個環節發生了問題？原本該年莫斯科曾派遣三艘戰艦在太平洋巡邏，這是自蘇聯解體以來，俄羅斯最大規模的海軍軍力展示。不過走秀結束，2000年8月這個多事之秋，驚天動地的「庫斯科號沉船事件」卻又讓世人再度質疑俄軍是否外強中乾？俄羅斯武裝力量不管傳統武力亦或是戰略武力似乎都體質不佳！謝爾蓋耶夫與克瓦什寧也在沉船事件前一個月於公開場合爆發衝突，彼此間唇槍舌戰、你來我往，普欽為此決定推動武裝部隊的全面性整頓。在8月的聯邦安全會議議程中，克瓦什寧主張要將戰略火箭軍的核子

---

<sup>19</sup> 庫斯科號沉船原因官方報告是由斯提諾夫在2002年7月26日於會議中提出的。“Dedicated to the second anniversary of the Kursk disaster,” On-Line Pravda, <http://english.pravda.ru/society/2002/08/12/34337.html>.

<sup>20</sup> “Dedicated to the second anniversary of the Kursk disaster,” On-Line Pravda, <http://english.pravda.ru/society/2002/08/12/34337.html>.

武器分配給陸軍、海軍以及空軍，並將國防資源轉而挹注至傳統部隊，特別是克瓦什寧出身的陸軍；謝爾蓋耶夫則聲嘶力竭反對裁併戰略火箭軍。<sup>21</sup>

普欽在戰略核武力的部署概念上不希望只是單純的裁減整併，而是要調整戰略武力的傳統結構因應新世紀的戰略需求。當選總統的那一天，俄軍潛艇便成功試射二枚彈道導彈，似乎也象徵著他對海軍重建的強烈企圖。普欽認為海權大國像是美國都把大部分戰略核子武器部署在海洋，並且靠著控制海洋遂行其全球戰略，維持霸權地位。爲了打破美國在海洋上的獨霸地位。俄羅斯唯有走出內陸、邁向海洋，才有可能在軍事上嚇阻美軍。普欽計畫在近年內逐步調整海軍在核武力量上的優先順序，過去四十多年俄軍獨尊以戰略火箭軍爲首的陸基戰略核子武力，必須在廿年內調整成以海基戰略核子武力爲戰略核三角首位。另外，按照俄羅斯十年潛艇發展計畫，海軍的戰略武力比重也將從目前的 30%調高到 50%。<sup>22</sup>此外，新軍事準則預言建立與維持太空戰略優勢是未來戰爭的大趨勢所在，因爲控制了太空領域就也能奪取制海權與制空權。所以俄羅斯還必須額外加強太空領域的戰略武力部署，增加太空戰略武力的攻擊與防禦能力。<sup>23</sup>所以 1992 年成軍的「太空部隊」(Military Space Forces)，雖於 1997 年裁併至戰略火箭軍，但是又在 2001 年 6 月 1 日從中獨立出來，看中的就是未來戰略武力在太空領域上的戰術應用。<sup>24</sup>

戰略火箭軍的改制，很顯然地是總參謀部在政治鬥爭中勝出的結果。2001 年 3 月，謝爾蓋耶夫離開國防部長的職位。這位助戰略火箭軍大步轉型的軍事領袖，卻因爲政治因素而被棄如敝屣。該軍種同遭池魚之殃，難逃裁併的命運。參謀總長克瓦什寧以經濟因素爲由，主張裁併戰略火箭軍，將國防資源移轉至傳統部隊之上。謝爾蓋耶夫過度追求戰略火箭部隊強大的努力適得其反，讓克瓦什寧成功說服了普欽。根據總參謀部副總長巴路耶夫斯基 (Yuriy Baluyevskiy) 的說

---

<sup>21</sup> Ian Traynor, "Moscow delays military revamp," The Russia Journal, <http://www.therussiajournal.com/index.htm?obj=4098>.

<sup>22</sup> 元樂義，「『中』俄聯合軍演 對共軍具重要意義」，中國時報，8 Aug 2000, <http://forums.chinatimes.com.tw/report/bargain/htm/89080811.asp>。

<sup>23</sup> 杜文學、徐俊文，「普欽欲重振俄羅斯軍雄風」，中國國防報，11 May 2001, p. 2。

<sup>24</sup> 「俄軍重返太空 全球競賽升溫」，自由電子新聞網，22 May 2001, <http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/may/22/today-int3.htm>。

法是，在 1990 年代後半段戰略火箭軍幾乎已經花了俄羅斯近 40% 的國防預算，只爲了要每年設置 10 座 Topol-M 型導彈專用發射地窖、發展 Topol-M 型導彈專用的機動載具、更新過時的液態燃料彈道導彈。花了大把銀子，卻只是在已經掌握優勢的領域（陸基戰略武力）繼續追加投資。就算付諸整併，其規模及裝備依舊是世界第二，要強化不必急於一時。倘若軍方仍然目光短淺，不顧其他領域的阮囊羞澀執意發展戰略武力，總有一天一定會拖垮國家的經濟基礎。普欽已將國家發展定調，發展經濟爲第一優先。總參謀部也強調，一旦照表操課、認真執行新軍事準則以及軍事改革方案，即使普欽有意將戰略核三角的重心悄悄移轉到海基戰略武力，也很難享有當初戰略火箭軍所坐擁的優渥待遇。<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> “Greater Attention Pledged to Russian Triad’s Naval Leg,” Center for Nonproliferation Studies, CNS, <http://cns.miis.edu/pubs/week/020304.htm>.

## 第二節 謝爾蓋耶夫與克瓦什寧的政治鬥爭白熱化

本章節旨在論述國防部長謝爾蓋耶夫與總參謀長克瓦什寧關於建軍路線的辯論與衍生的政治鬥爭。時間點是在 1997 年 5 月 23 日謝爾蓋耶夫真除以後。葉里欽拔除政敵列別基的一切職務時，緊接而來的是國防部長羅鳩諾夫（Igor Rodionov）與國防會議秘書巴士林（Yuri Baturin）的權力交鋒。但是葉里欽卻無情地將兩人撤換，轉而換上原戰略火箭軍總司令（Commander-in-Chief）謝爾蓋耶夫擔任國防部長，並以其為軍事改革的負責人。國防會議遭到裁撤，謝爾蓋耶夫則是戰略火箭軍歷史上最接近克里姆林宮權力核心的一人！

### 1998 年金融風暴來襲，重創俄羅斯經濟與政壇

俄羅斯經濟在 1992 年遭逢低谷後正緩步上升。原本前景一片明朗，但是好景不常，1998 年，磨刀霍霍從亞洲傳來的「金融風暴」病菌，又深深地癱瘓了俄羅斯的經濟。1998 年 3 月 23 日，葉里欽總統以政府改革不力為由，簽署了一紙總統令解散車爾諾梅爾津（Viktor Chernomyrdin）所領導的聯邦政府，同時解除總理車爾諾梅爾津等溫和改革派人士之職務，樹倒猢猻散，內政部長庫利可夫以及丘拜斯同時落馬，原本支持軍事改革的眾首長們無一倖免、全部下台。<sup>26</sup>葉里欽旋即指派年僅三十六歲，向來被視為現實主義暨精英政治擁護者而毫無危機處理經驗的能源部長基里彥科（Sergei Kiriyenko）代理總理同時兼任第一副總理，4 月 10 日真除。<sup>27</sup>不過，當天此任命案卻遭國家杜馬投票否決，府會衝突廝殺再起。依據俄羅斯憲法第 111 條規定：「國家杜馬三次否定俄羅斯聯邦政府主

<sup>26</sup> 曉光，「九〇年代俄羅斯軍事戰略的調整與變化」，*東亞季刊* 31, 3, (台北：Summer 2000): 129。

<sup>27</sup> “Sergei Kiriyenko, former Prime Minister of the Russian Federation: Russia Chat to discuss the Russian elections,” CNN.com, 23 Mar 2000, <http://www.cnn.com/COMMUNITY/transcripts/2000/3/sergei/>.

席候選人之後，俄羅斯聯邦總統得任命俄羅斯聯邦政府主席，解散國家杜馬並指定新選舉。」，國家杜馬第二次投票於 4 月 17 日舉行，表決結果雖仍未通過，後來因國會亟欲規避遭葉里欽宣布解散而於 4 月 24 日第三次投票通過這項任命案，化解了僵持一個月之府會衝突。葉里欽總統於是簽署總統令，正式任命基里彥科為總理。<sup>28</sup>

1998 年 8 月 17 日，面臨全球原油價格的低迷行情，總理基里彥科放手讓盧布遽貶，盧布匯率全面失守、徹底崩盤，同時宣布暫時凍結債券市場。由於一筆約四十億盧布的國債 17 日到期無力償還，終而迫使當局宣布 1999 年 12 月 31 日之前到期的總值約 400 億美元國庫債券，也將全面延期償付，其中約 110 億美元為外資持有。此話一出，引起債權人的恐慌，外資蠢蠢欲動，無疑宣布俄羅斯政府債信的破產。為了穩定人心惶惶的金融界，葉里欽顯然不得不採取斷然措施，撤換基里彥科的總理職務，以因應這次的財政金融危機，穩住金融市場也穩住自己的位置。<sup>29</sup>原先被寄望要為一蹶不振的俄羅斯經濟注入新活力的基里彥科，還是只能曇花一現黯然下臺。

1998 年 8 月 23 日，葉里欽即刻解散內閣、撤換基里彥科的職位，車爾諾梅爾津再度回鍋代理總理。然而國會卻不給葉里欽面子，分別於 8 月 31 日與 9 月 7 日兩度投票表決抵制這項任命案，府會僵局又是一觸即發！<sup>30</sup>這次的對戰結果是葉里欽屈服於國會，改而在 9 月 11 日任命外交部長普利馬可夫（Evgeni Primakov）為新總理。寄將 8 月 17 日開始的盧布貶值危機畫下休止符之希望在他身上，國會裡支持車爾諾梅爾津的國會左翼份子雖然急欲翻盤卻已無力可回天。<sup>31</sup>整個 1998 年宛如一場浩劫，盧布貶值 70% 以上，29% 的人口（約 4200 萬

---

<sup>28</sup> 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>.

<sup>29</sup> 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>。

<sup>30</sup> "Program Summary for 24/8/98," CBC radio, 24 Aug 1998, [http://www.cbc.ca/insite/WORLD\\_REPORT\\_TORONTO/1998/8/24.html](http://www.cbc.ca/insite/WORLD_REPORT_TORONTO/1998/8/24.html).

<sup>31</sup> Evgueni Volk, "Who's Who is Primakov's New Russian Government," The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/BG1232.cfm>.

人)生活在貧窮線 (poverty line) 以下。<sup>32</sup>這次的經濟危機讓聯邦政府束手無策、行政首長頻頻更換。

新官上任的普利馬可夫開始布建自己的小王國，他的人馬紛紛嶄露頭角。首先，首席副總理 (First Deputy Premier) 瑪斯流可夫 (Yuri Maslyukov) 負責規劃國家的總體經濟發展，並且管理軍事工業複合體。六十一歲的高齡容易讓人聯想起舊蘇聯時代的官僚系統。另一位首席副總理嘉斯托夫 (Vadim Gustov)，職司區域及地區政府事務。另外，副總理庫力克 (Gennady Kulik) 負責全國的農業發展。至於第四位副總理馬特維彥柯 (Valentina Matviyenko)，則是掌管社會安全議題。最後一位副總理巴爾加克 (Vladimir Bulgak) 負責管轄「燃料能源工業複合體」(fuel and energy complex)，舉凡其研究發展或是通訊方面的事務皆是他的職責範疇。中央銀行 (the Central Bank) 主席一職由葛拉琛科 (Viktor Gerashchenko) 擔任，其財經權限之龐大令人咋舌。甚至代表俄羅斯出席國際貨幣基金在華盛頓召開的會議，負責談判工作。隨行的財政部長桑朵諾夫 (Mikhail Zadornov) 反而不如他受矚目，至於國防部長謝爾蓋耶夫則持續留任。<sup>33</sup>

至於在國家安全政策領域，葉里欽看起來終於意識到了決策機制疊床架屋問題的嚴重性。1998年3月3日，葉里欽簽署了一項總統令：「關於加強俄羅斯聯邦政府國防暨國家安全領域的部分措施」(On Some Measures to Enhance State Administration in the Sphere of Defence and Security)，該項法令規定終止國防會議的運作，並且同時解除國防會議 (the Defense Council) 秘書克林門可 (Vladimir Klimenko) 以及聯邦安全會議 (the National Security Council) 秘書李布金 (Ivan Petrovich Rybkin) 兩人職務。葉里欽將國防會議與國家軍事監察署 (the State Military Inspectorate) 以及聯邦安全會議三者的行政部門合而為一，聯邦安全會議為存續機構，指派前國防會議秘書暨國家軍事監察長 (State Military Inspector) 柯可辛領導全新的聯邦安全會議。柯可辛銜命調整聯邦安全會議的組織與成員選拔，目的是希望國家安全政策領域能有協調、分工細密的決策架構。總統府發言

<sup>32</sup> “1999: Putin takes over as Yeltsin resigns,” BBCNEWS, 31 Dec 1999, [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/31/newsid\\_4102000/4102107.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/31/newsid_4102000/4102107.stm).

<sup>33</sup> Evgueni Volk, “Who’s Who is Primakov’s New Russian Government,” The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/BG1232.cfm>.

人亞慈翰柏斯基（Sergey Yastrzhembsky）說，這將是「總統直轄行政機關」（the Presidential Administration）中最具突破性的一大制度變革：結合了國防會議、聯邦安全會議以及國家軍事監察署三者。<sup>34</sup>期待國家安全政策領域能夠真正的架構化、法制化。

1999年5月12日，葉里欽開革去年臨危受命的總理普利馬可夫，由內政部長兼第一副總理史捷帕辛（Sergei Stepashin）代理總理，再度引發俄羅斯金融市場一片震盪。5月15日，醞釀已久的彈劾總統行動終於在當天展開。表決結果因為票數未達門檻三百票讓彈劾案再度鎩羽而歸，權責不對等的半總統制果然讓國會極難制衡總統。5月19日，國會還是通過了總理任命案。不過，不到三個月的時間，剛剛披掛上陣的史捷帕辛與他的內閣團隊便喪權失位。1999年8月9日，葉里欽在無預警的情形下宣布解除史捷帕辛的總理職務，改由聯邦安全局長普欽代理。<sup>35</sup>甚至突如其來的在電視演說中，表示普欽若能夠在下屆總統大選中脫穎而出，俄羅斯的改革工作將能持續地推動下去，言下之意就是普欽為葉里欽欽點的接班人。8月16日，國會通過此項任命案，獲得葉里欽欽點為接班人的普欽開始在克里姆林宮大放異彩。<sup>36</sup>1999年12月31日，葉里欽終於主動辭去總統職務，指派普欽代理。<sup>37</sup>俄羅斯長期動盪不安的政經情勢，終於因為世代交替而獲得紓解！

### 謝爾蓋耶夫的軍事準則

在遠東軍區總司令契切瓦托夫（Viktor Chechevatov）婉拒葉里欽的指派後，葉里欽轉而尋求獨立以來一直擔任戰略火箭軍總司令的謝爾蓋耶夫。他1960年畢業於黑海納希莫夫高級海軍學校，之後又從捷爾任斯基高級海軍工程學院指揮

<sup>34</sup> “Chronology of events,” Centre for Russian studies, Norwegian institute of international affairs, <http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?1779>.

<sup>35</sup> “1999: Putin takes over as Yeltsin resigns,” BBCNEWS, 31 Dec 1999, [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/31/newsid\\_4102000/4102107.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/31/newsid_4102000/4102107.stm).

<sup>36</sup> 「亞西地區\_\_俄羅斯國情詳細內容」，中華民國外交部，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=102&ctnode=423>。

<sup>37</sup> “1999: Putin takes over as Yeltsin resigns,” BBC NEWS, 31 Dec 1999, [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/31/newsid\\_4102000/4102107.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/31/newsid_4102000/4102107.stm).

系、總參謀部軍事學院畢業。不過他與總參謀部並無太多淵源，反而從 1960 年開始就進入戰略火箭軍服務，一服務就是三十多年。正因如此，他日後的軍事改革方案處處可見本位主義的考量。一路到了 1992 年 9 月 1 日，終於正式出任戰略火箭軍總司令，1997 年 5 月 22 日奉葉里欽之命代理國防部長一職，隔天即真除，臨危受命接下改革重擔。當年 11 月 20 日，還曾獲葉里欽授與「元帥」軍階，達到他政治生涯的最高峰。<sup>38</sup>也是戰略火箭軍歷史上最接近克里姆林宮權力核心的人。

謝爾蓋耶夫對於前面幾任國防部長功敗垂成的軍事改革頗不以爲然，他認爲即使是有限的國防預算，仍有可能進行資源重組，打造根本性、結構性的軍事改革。綜觀謝爾蓋耶夫的軍事改革計畫，有幾點要點值得我們注意：

- 1 • 根據 1997 年制定的「俄羅斯國家安全概念」指出，到 2005 年以前俄羅斯遭受大規模戰爭的直接軍事威脅可能性微乎其微。因此，戰略火箭軍仍將是俄羅斯國家安全和穩定的主要捍衛者。
- 2 • 由於軍隊亟需提升戰鬥力，因此葉里欽發佈國防預算將佔國民生產毛額之 3.5% 的命令。
- 3 • 對於其他準軍事部隊的功能定位要有更明確、清楚的規範，以利其機能得到最適當的發揮。消除疊床架屋、權責混淆的現象，統一整合戰鬥訓練、後備軍力以及其他組織。
- 4 • 由於現存仍有兩千多家國防工業，在僧多粥少的情況下難以全部接到訂單。因而需要新的轉產計畫。更何況俄羅斯銷往海外的武器價格竟遠比國內售價來得低廉！
- 5 • 全面檢討動員計畫。原蘇聯經濟爲了軍事動員而儲藏了大量物資，最後在美國的圍堵政策下戰爭機器全面崩解。對此葉里欽已然下令免除各工廠必須保留部分物資的規條。當然，俄羅斯此時仍然不了解動員所需要的物資和準備究竟是多少！
- 6 • 軍事改革計畫必須符合國家經濟發展規模以及執政者所認定的軍事威脅。<sup>39</sup>

謝爾蓋耶夫出身戰略火箭軍，當然會比其他人更爲熟稔且重視戰略核子武力的發展與保持！雖然接任國防部長時已屆六十一歲高齡，不過由於對葉里欽還有後來出任總理的普利馬可夫輸誠，展現其政治忠誠度，讓他獲得充分授權成爲真

<sup>38</sup> 「俄羅斯國防部長 謝爾蓋耶夫」，新華網，

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2001-02/27/content\\_7111.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2001-02/27/content_7111.htm)。

<sup>39</sup> Stephen J. Blank, *Russia's Armed Forces on the Brink of Reform* (Carlisle Barracks: U. S. Army War College, 1998), pp. 17-8.

正啓動重大軍事改革工程的第一位國防部長。雖然傳聞說他當時的身體狀況已亮起紅燈，隨時可能因此離職，不過他還是堅持到了最後，在位三年多。<sup>40</sup>軍事改革方案提出後，表面上謝爾蓋耶夫贊同裁減軍備，也強調軍種合併的重要性。但是私底下卻想方設法地保留戰略火箭軍的實力。希望以戰略火箭軍爲骨幹，整軍經武、厲兵秣馬，將俄羅斯軍隊建設爲現代化的強大戰力！他的軍事改革計畫目標主要有下列幾點：

- 1 • 武裝部隊規模必須由 170 萬人降至 120 萬人，其中以陸軍的裁員幅度最大，從 42 萬人降至 20 萬人，幅度超過 50%。
- 2 • 新的俄羅斯軍隊將轉型爲完全志願役專業化部隊（volunteer professional army）。
- 3 • 原來的軍區將由作戰或地區聯合戰略指揮取代，指揮官得全權管轄部署在境內的所有軍事體系，準軍事部隊也不例外。
- 4 • 所有武裝部隊統一編列、整合爲幾個戰備充足、戰鬥力強大的精銳師，分布在四個作戰戰略指揮架構下。
- 5 • 推動軍種合併。防空軍和空軍合併，戰略火箭軍、太空部隊以及太空防禦部隊（Space Missile Defense Forces）合併爲單一軍種。
- 6 • 縮小四支海軍艦隊和裏海小型艦隊的規模，不過仍維持部分軍事任務例如海岸防禦等。
- 7 • 大幅減少莫斯科的軍事官僚組織，減少將軍職位和軍事院校。
- 8 • 大幅提高軍事採購和研發預算，使該部分從目前在軍事總預算裏的所佔比例，由 12% 提高到 40%。
- 9 • 在 2005 年以前提升軍官的薪餉達到當時的兩倍之多。<sup>41</sup>

謝爾蓋耶夫所主張的建軍路線，大體上延續前幾任國防部長的藍圖，諸如裁減兵員、推動軍種合併、重劃軍區與推動完全志願役專業化部隊等等，都已經是國家安全政策領域各方的共識所在。但是，他念茲在茲的還是戰略武力的維持，特別是戰略火箭軍的嚇阻能力；反觀同樣希望爭取有限國防資源的總參謀長克瓦什寧，自然對戰略火箭軍坐擁的軍事資源虎視眈眈！

---

<sup>40</sup> Evgueni Volk, "Who's Who is Primakov's New Russian Government," The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/BG1232.cfm>.

<sup>41</sup> Stephen J. Blank, *Russia's Armed Forces on the Brink of Reform* (Carlisle Barracks: U. S. Army War College, 1998), pp. 18-20.

## 戰略火箭軍進行改組，以及整合戰略核三角武力的計畫

雖然謝爾蓋耶夫表面上同意軍種合併，畢竟這已是大勢所趨，不過他仍然希望戰略火箭軍是合併後的存續主體，是該軍種去合併其他軍種或部隊而不是成為別人的「子公司」。遂在 1998 年 11 月 3 日，又提出了「戰略嚇阻部隊」(Strategic Deterrence Forces, SDF) 之「聯合戰略指揮部」概念。該聯合戰略指揮部是設計來集中統一管理戰略火箭軍、海軍與空軍的所有戰略核子武力（包括太空部隊以及太空防禦部隊），並還要納入國防部 (the Ministry of Defense) 負責設計、製造和保管所有核子武器的「第十二總局」。根據此軍事改革計畫構想，俄羅斯日後將只剩下三大軍種：陸軍、海軍及空軍，符合世界軍事潮流。換言之，謝爾蓋耶夫的「裁併」戰略火箭軍編制事實上則是要「挽救」該軍種。證據之一就是戰略火箭軍總司令雅可夫列夫被賦予國防部第一副部長一職。<sup>42</sup>

謝爾蓋耶夫上台後，接替戰略火箭軍總司令一職的是雅可福列夫 (Vladimir Nikolayevich Yakovlev)。雅可福列夫 1954 年 8 月 17 日生於基輔。進入戰略火箭軍之後，一路從基層力爭上游，所獲勳章無數。1976 至 1977 年間擔任工程師的職務，1977 年升任高級工程師。1978 年至 1981 年間擔任火箭發射營 (the launch team) 司令官，1981 年接任火箭團參謀長，1985 年又轉任火箭團 (the missile regiment) 司令官。1989 年起擔任火箭師 (the missile division) 的副司令官，1991 年升任火箭師司令官。1993 年任火箭集團軍 (the missile army) 參謀長，隔年即順利地升任火箭集團軍的司令官，可謂平步青雲。1997 年 1 月 2 日，他順利接替謝爾蓋耶夫擔任戰略火箭軍總司令，<sup>43</sup>專業素養豐厚的雅可福列夫在謝爾蓋耶夫的人馬裏可以說是不可多得的領導人才，集眾人厚望於一身；當然也如同謝爾蓋耶夫一般，一味受制於自己的本位主義、視野侷限而堅拒裁減戰略武力。

葉里欽對於謝爾蓋耶夫的計畫並未照單全收，不過軍種合併的部分勢在必行。俄羅斯的戰略武力架構在此時大幅轉型，原先隸屬於防空軍 (the Troops of Air

<sup>42</sup> Mark Galeotti, "Decline & Fall: Uniting Russia's Nuclear Forces," *Jane's Intelligence Review* 11, 4, (Surrey: Nov 1999): 8-9.

<sup>43</sup> Vladimir Nikolayevich Yakovlev, "The SMF's Special Mission," Federation of American Scientists, [http://www.fas.org/news/russia/1997/drsov137\\_s97017.htm](http://www.fas.org/news/russia/1997/drsov137_s97017.htm).

Defense) 體系的「太空部隊」與「太空防禦部隊」在 1997 年 1 月併入戰略火箭軍，<sup>44</sup>戰略火箭軍的陣容頓時如虎添翼。時任總理的車爾諾梅爾津也深表贊同，盛讚該軍種是俄羅斯武裝力量中戰力最堅強的一支勁旅，政府應該負責維護其戰力強大。根據俄羅斯國際文傳通訊社報導，他認為政府責無旁貸要將戰略火箭軍的作戰能力維持在令人滿意的水平上，好讓該軍種能承擔「最偉大的責任及最高的使命」！這項工作「絕不允許拖延」。<sup>45</sup>其他軍種或部隊想拉近與戰略火箭軍的差距絕非朝夕之功。

改組後的戰略火箭軍背負著高度的期待。因為根據估計，合併太空部隊及太空防禦部隊後它能夠在作戰中獨力執行 60%到 90%的戰鬥任務。戰略火箭軍擁有國家三分之二的彈道導彈以及四分之三的核子武器，戰力遙遙領先戰略核三角的另外兩端。所需要的操作人員卻是全部軍種裡最少的，甚至不到俄羅斯武裝力量總人數的 10%。因此只要全部國防預算的 6%到 8%，就足夠供應其維持研發與使用。但值得注意的是，這項數據是扣除掉戰略火箭軍的轉型費用後才會顯得如此物美價廉！目前該軍種將計畫以現行 Topol 型導彈為戰略導彈核心。Topol 型導彈配備現代化的隱藏式發射地窖，而部署上更具機動力的新型號 Topol-M 型導彈，據估計將要花上該年度國防預算 1 兆 5000 億舊盧布來發展。<sup>46</sup>但是老問題依舊：錢從哪裡來？難道還要俄羅斯人民再縮衣節食來換取戰略武力的轉型嗎？

謝爾蓋耶夫送了卅八歲的戰略火箭軍一個大禮，讓它有機會將作戰範圍延伸至太空領域。根據塔斯社 (ITAR-TASS) 報導顯示，這項合併案預估會裁減二萬個軍事職位，效率也會提高 20%。加上技術已臻成熟的 Topol-M 型飛彈，軍事專家樂觀地認為此型導彈技術領先國外使用固態燃料的導彈至少五至六年，它能裝載 45 公噸的單彈頭洲際彈道導彈，同時專用的發射台也將在 1997 年 12 月下

---

<sup>44</sup> 1992 年俄羅斯成立「太空部隊」，雖於 1997 年裁併至戰略火箭軍，但是又在 2001 年 6 月 1 日脫離出來。「俄軍重返太空 全球競賽升溫」，自由電子新聞網，22 May 2001, <http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/may/22/today-int3.htm>。

<sup>45</sup> “Chernomyrdin Praises Missile Troops at News Conference,” Federation of American Scientist, 21 Feb 1997, <http://www.fas.org/news/russia/1997/fbuma12161997001142.htm>.

<sup>46</sup> “Chernomyrdin Praises Missile Troops at News Conference,” Federation of American Scientist, 21 Feb 1997, <http://www.fas.org/news/russia/1997/fbuma12161997001142.htm>.

旬開始啓用。<sup>47</sup>

研發有成的 Topol-M 型導彈被視爲是讓戰略火箭軍再展雄風的秘密武器！對照俄羅斯前幾代略嫌老舊的彈道導彈，戰略火箭軍可以說是把所有的希望都賭注在這一套新系統，將其當作整個軍種繼續持盈保泰的新籌碼。拜武器科技上的技術突破所賜，Topol-M 型導彈性能遙遙領先現存導彈系統。未來將只有戰略火箭軍會配備這套系統，並且負責研發、生產以及維修工作。戰略火箭軍預計會逐步以這套系統淘汰現存的舊型彈道導彈。而和其他導彈相同的是，Topol-M 型導彈同樣會配備於兩種載具：隱藏式固定導彈發射地窖與陸基機動導彈發射台。<sup>48</sup>這套 Topol-M 型現代化彈道導彈系統的型號主要爲 SS-27、SS-X-29、SS-25B（西方國家使用的型號），長 21.2 公尺，重量 47200kg，在 1994 年 12 月 20 日首度試飛成功。採 3 節式彈體，發射使用固態燃料，可搭載 1 具重返載具彈頭，最大射程爲 10500 公里。<sup>49</sup>新型的高性能彈道導彈固然令俄羅斯軍方引以爲傲，然而武器性能畢竟只是硬體，戰略火箭軍仍然只是克里姆林宮政治市場裡讓人討價還價的政治商品。

### 克瓦什寧的軍事改革方案

一如前面幾任的國防部長，只要推動軍事改革自會招致反對者，謝爾蓋耶夫也不例外。反對他最激烈的莫過於總參謀長克瓦什寧，出身傳統陸軍的克瓦什寧對於國防部刪減陸軍兵員達一半以上的主張完全無法接受。他也提出了自己的軍事改革藍圖，以期與謝爾蓋耶夫的軍改方案分庭抗禮。克瓦什寧從務實的地緣政治觀點以及經濟考量出發，認爲以目前左支右絀的國家經濟實力，根本無力支撐戰略武力的發展。說穿了最終的目的還是覬覦戰略火箭軍的豐厚資源。他主張的軍事準則如下：

---

<sup>47</sup> “Strategic Missile Troops Increase Combat Capability,” Federation of American Scientist, <http://www.fas.org/news/russia/1997/fbuma12161997001142.htm>.

<sup>48</sup> Vladimir Nikolayevich Yakovlev, “The SMF's Special Mission,” Federation of American Scientists, [http://www.fas.org/news/russia/1997/drsov137\\_s97017.htm](http://www.fas.org/news/russia/1997/drsov137_s97017.htm).

<sup>49</sup> “RT-2UTTH-Topol-M SS-27,” Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/icbm/rt-2pmu.htm>.

- 1 • 俄羅斯必須在莫斯科的控制下維持領土完整。這意味著政府必須全力防堵類似車臣這樣的地方分離勢力；同時要有能力保衛幅員遼闊的邊境和領海，不容任何國家侵犯。
- 2 • 俄羅斯必須有足夠的軍事力量來牽制北約的東擴進程，並且整合原蘇聯地區的戰略佈局。俄羅斯絕對不是一個緩衝區，反而應該更戮力整合原蘇聯甚至是東歐地區，形成一大片對俄友好的區域或是影響力範圍。所以，俄羅斯要擁有能「威脅」他國不得採取不友善行爲，且又能真正付諸「實施」的軍事力量！
- 3 • 俄羅斯有必要在經濟條件許可的前提下，建立一支能夠完成上述兩項任務的武裝力量。不過這項工作比表面看起來還來得複雜，因爲國防開支有可能刺激經濟成長，也有可能反過頭來耗盡官廩。而在諸多條件限制下，俄羅斯於近期內所能採取的行動是有限的。
- 4 • 莫斯科當局必須堅持讓原蘇聯各加盟共和國保持中立。俄羅斯要謹慎面對北約組織將其影響力滲透波羅的海三小國和烏克蘭的現實課題，也要小心中國及西方國家和中亞諸國走得太近所帶來的衝擊。<sup>50</sup>

克瓦什寧冀希望俄羅斯能成爲區域大國，而不是過去引以爲傲的超級大國地位。所以過去的美蘇嚇阻均衡戰略思考應該拋諸腦後，核子武器不可能在區域衝突或是恐怖攻擊中派上用場。有鑑於此傳統部隊的重要性不言而喻。他謀求俄羅斯的武裝力量並非是向全球各個角落派遣部隊，讓他國懍然生畏的超強軍力；取而代之的，是只要沿著自己的邊境部署部隊，能夠在鄰國侵攻時可以迅速抵達衝突地點擊退敵軍的最適規模。與傳統武力能執行的戰術任務多樣性相較下，戰略武力相形見绌。除了頌讚傳統武力的重要性以外，克瓦什寧也盼望能將資源得到移轉的傳統武力致於自己總參謀部的控制之下。

克瓦什寧根據自己的軍事準則提出幾項建議。首先，他建議將所有準軍事部隊納入總參謀部的管理之下，解決自蘇聯解體後各強勢部門（power ministries）擁兵自重、各自爲政的亂象。其次，建議俄羅斯重新設置六大軍事轄區，分別是莫斯科（Moscow）、北高加索、聖彼得堡（St. Petersburg）、西伯利亞（Siberia）、遠東（the Far East）以及烏拉（Urals）等六區，讓所有強勢部門與其所屬準軍事部隊能合併成一個單位。軍區也應改成一般規模，同時不能跟其他準軍事部隊的轄區重疊，這樣一來他有信心可以防止地方政府推行分離主義。

第三，在六大轄區中，由總參謀部來負責部隊的監督及聯繫工作，而總參謀

---

<sup>50</sup> 「異乎尋常的公開論戰」，中國商品交易中心，<http://www.ccec.com.cn/news/pol/guow/yihu.html>。

部直接向總統負責。並且進一步妥善規劃制度面，不讓這些部隊有任何功能或任務上的重疊、混淆。此一草案提交作為國防部軍事改革計畫概念的一部分，內容還包括了如何改革準軍事部隊，在國防部裡建立統一的跨部會控制、計畫暨後勤機制。所有準軍事部隊也將在總參謀部內設有常任代表，幫助總參謀部在平時或戰時能毫無窒礙地下達命令、實行管理。如此一來，總參謀部的權力將大為擴張至從未有過的高峰。

這個軍事改革計畫有三個重點：集中軍事權力在總參謀部身上、獨尊傳統部隊、整合強勢部門及準軍事部隊，總參謀部儼然國防部之上的高級國防部。想當然爾葉里欽也不會太滿意，擔心尾大不掉。謝爾蓋耶夫與克瓦什寧兩人的改革計畫可以說都是厚此薄彼，獨厚自身所屬的軍種，絲毫沒有任何尊重對方立場的考量，也欠缺該有的分工合作精神，一切只以爭奪國防大權、擊潰對方為原則，軍事改革遂又淪為另一次的權力爭奪。例如國防部與總參謀部兩方人馬都要爭奪太空部隊及有利可圖的國外衛星訂單給自己出身的部隊，卻又急忙阻止其他軍種獲得這個額外收入。<sup>51</sup>

司馬昭之心，路人皆知。一面來說，克瓦什寧提出自己的軍事改革草案是為了爭取總參謀部在軍事改革領域的議題詮釋權。他強調裁併戰略火箭軍的目的是要將所有戰略武力依陸、海、空基的區別分別配置給陸、海、空三軍，簡化軍事指揮系統。並且在不變動國防預算及縮減俄軍兵員規模（120 萬人的目標）之前提下，將俄羅斯的國防資源從獨厚核子武力轉而挹注傳統部隊，特別是陸軍。<sup>52</sup> 另一面，他也是擔心萬一「戰略嚇阻部隊」及其「聯合戰略指揮部」真的成立，陸軍規模必大幅縮水，總參謀部的權力與地位也將遭架空。就前面我們所了解，戰略嚇阻部隊的設置是用來集中指揮陸、海、空基戰略核三角（nuclear triad）的核子武力，該部隊的總司令有權控制俄羅斯境內的所有核彈頭。若是國防部版的軍事改革方案成真，總參謀部大部分軍官所出身的陸軍，將只能保有 10 個滿編規模的師，也只能指揮沒有空基戰略轟炸機的空軍（當中少了最精銳的「第卅七

<sup>51</sup> Stephen J. Blank, *Russia's Armed Forces on The Brink of Reform* (Carlisle Barracks: U. S. Army War College, 1998), pp. 20-22.

<sup>52</sup> 「俄羅斯高層的軍事改革角力」，*國防譯粹* 27, 11, (台北：Nov 2000): 82-5, and “Marshal Reformer Locked in Strategic Conflict,” *The Russia Journal*, [http://russiajournal.com/start/analysis/article\\_4\\_1208.htm](http://russiajournal.com/start/analysis/article_4_1208.htm).

戰略轟炸機大隊」)、缺乏海基彈道導彈潛艇且急速衰弱中的海軍。最後，謝爾蓋耶夫在提交軍事改革草案給葉里欽時，並未事先知會總參謀部，也讓克瓦什寧顏面盡失。可想而知，總參謀部在未來俄羅斯國家安全政策領域上「保證」沒有說話的餘地，克瓦什寧全力反撲是必然的。<sup>53</sup>兩人的明爭暗鬥一直持續到 2000 年 7 月，終於演變成公開決裂，直到普欽作出裁定後方告落幕。

### 謝爾蓋耶夫與克瓦什寧的公開衝突

2000 年 6 月 11 日，普欽首先在一場重要的國防政策會議上表示俄羅斯仍將持續片面削減核子武器，並且以有限的財政資源作為重建傳統武力之用。<sup>54</sup>情勢開始對謝爾蓋耶夫不利。接下來就是 2000 年夏天這場政治鬥爭戲碼的最高潮！

謝爾蓋耶夫與克瓦什寧之間的矛盾終於公然引爆開來，且引起國內外輿論極大關注。2000 年 7 月 12 日，國防部部務會議召開。在會議上克瓦什寧首先發難，指出新一波的軍事改革必須要先裁減戰略武力，轉而加強傳統武力。戰略火箭軍必須取消其軍種地位，使得俄羅斯武裝力量真正簡化為陸海空三軍。同時該軍種編制也得大幅縮減，2003 年以前必須將當時的 19 個師削減至 4 個師，核彈頭只保留 1500 枚；到 2016 年以前，還要再減到只剩下 2 個師，同時合併至空軍體制。至於傳統武力中，陸軍則必須增加人數。特別是一向敏感的西南方及中亞區域，必須部署 5 萬人的常備兵團。理由則不外乎當前發生核子戰爭的可能性已經微乎其微，而且還能節省國庫開支。對此提案，謝爾蓋耶夫直斥喪失理智。揚言如果這套軍改方案獲得實施，俄羅斯片面裁減核武換來的將是美俄兩國戰略均衡狀態遭到嚴重破壞，連帶地世界戰略均勢狀態也會失去平衡，可想而知美國會對「第三階段裁減戰略武器談判」（START III）興趣缺缺。<sup>55</sup>一位著名莫斯科獨立新聞

---

<sup>53</sup> “Letter of February 1999: Uniting Supreme Command of Strategic Deterrence Forces is a Source of Contradictions in the Ministry of Defense,” PIR Arms Control Letters, <http://www.pricenter.org/acl/messages/57.html>.

<sup>54</sup> 「俄將裁減核武 補強傳統軍備」，*自由時報*，14 Aug. 2000, p. 10。

<sup>55</sup> 孫占林，「戰略火箭軍去留之爭」，*人民日報*，14 Aug. 2000, p. 6。

機構的軍事觀察家格拉克維茲（Yury Gladkevich）也認為從戰略部署的角度來看：「新美國政權認為普欽絕不會一如克瓦什寧所願，弱化戰略火箭軍。」<sup>56</sup>

2000年8月11日，聯邦安全會議展開議程，討論到2016年以前，俄羅斯武裝力量的未來發展方向及重點。不過在會議開始前，國防部與總參謀部在改良武裝力量的提案上又公開爆發一次路線上的衝突。總參謀長克瓦什寧再一次建議戰略火箭軍規模應該加以分割或整個整併至空軍還是其他軍事部門中。他提倡對於俄羅斯核子武力要有實質的裁減，陸基洲際彈道導彈必須在2016年以前由756枚導彈減少至148枚，以釋放出多餘的資源去發展傳統部隊，因為唯有傳統部隊才有可能在類似車臣這樣的區域性衝突中派上用場，俄羅斯有可能對類似車臣這樣的彈丸之地動用核武嗎？<sup>57</sup>

國防部長謝爾蓋耶夫則堅持反對縮小戰略火箭軍的規模，一如他向來的立場。這次聯邦安全會議的議程，可以說是關乎戰略火箭命運最關鍵的一場會議。會議終於在普欽的強力仲裁下達成共識，共識有下列幾點：

- 1 • 戰略火箭軍至少在2006年以前仍是武裝力量的一支獨立軍種。
- 2 • 關於戰略火箭軍中的火箭師以及火箭團將會再擴大編制，不過整個軍種規模則將縮減。
- 3 • 未來在國防預算的運用上，分配給核子武力與傳統武力的比重將會調整至一比三的比例，且就此固定。
- 4 • 在2006年以前，戰略火箭軍將減少到只剩下10個火箭師。
- 5 • 原先併入戰略火箭軍的太空部隊和太空防禦部隊，將在2001年脫離該軍種編制，轉而隸屬總參謀部的直接指揮。
- 6 • 戰略火箭軍預計將先在2002年降為獨立「兵種」(independent arm of service)，並且可能還會在2006年裁併至俄羅斯空軍裏。<sup>58</sup>

這場會議決定了戰略火箭軍的最終命運，由空軍來合併該軍種，剩下的只是時間問題。8月13日，普欽簽署總統令裁決將在適當時間內，把戰略火箭軍由原本獨立軍種（separate branch of service）的地位，合併至空軍編制裡成為「部

---

<sup>56</sup> Ian Traynor, "Moscow delays military revamp," The Russia Journal, <http://www.therussiajournal.com/index.htm?obj=4098>.

<sup>57</sup> "Strategic Missile Troops," Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/agency/rvsn.htm>.

<sup>58</sup> "Strategic Missile Troops," Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/agency/rvsn.htm>.

隊」(separate command)，也就是「戰略火箭部隊」，且規模還要再行縮減，<sup>59</sup>但仍維持其嚇阻機能。軍事改革工作上所謂的俄羅斯武裝力量「最適規模」概念，說穿了不過是包裹國家安全政策領域裡此起彼落的政治鬥爭之美麗糖衣。相關人士舉凡國防部長、總參謀長、聯邦安全會議秘書、國防會議秘書乃至於總統本人，都爲了維持自身政治利益而有自己的、本位主義的見解。各方人馬在最適規模的數據與比例中各取所需，並交相指摘，除了造成協調、管理國家安全政策領域所需付出的社會成本大增，更衍生出一齣齣斡旋交涉、政治角鬥的戲碼，讓軍事改革工作難以連貫。

---

<sup>59</sup> “Greater Attention Pledged to Russian Triad’s Naval Leg,” Center for Nonproliferation Studies, CNS, <http://cns.miis.edu/pubs/week/020304.htm>.

### 第三節 普欽決定裁併戰略火箭軍

本章節旨在闡述普欽作出裁併戰略火箭軍的考量因素，以及新任國防部長伊萬諾夫（Sergei Ivanov）的軍事改革政策。之所以裁併戰略火箭軍，主要考量仍在政治與經濟兩大層面。政治層面上，要除舊佈新、讓自己的人馬位居要津，剷除葉里欽時代的舊勢力成為新的掌權者集團；至於經濟層面上，普欽必須謹慎擷節國庫開支，將有限資源作最有效率的配置。持續發展核子武器無異竭澤而漁。即使他撤換了謝爾蓋耶夫，也不代表會完全支持克瓦什寧的主張，將原本屬於戰略武力的軍事資源轉而挹注在傳統部隊上。裁減整併武裝力量(不分戰略或傳統武力)已經是普欽建軍路線的大趨勢了，現在需要的僅僅是一呼百應的鋼鐵執行力！

#### 軍事預算仍然困窘

葉里欽第二任總統任期裡，軍事改革工作兢兢業業地推動著。無奈國防預算困窘依舊，甚至還劇烈地下降。就連已通過的國防預算，還會遭到國家暫時扣押，許多公共經費或是私人薪資，只要是必須以現金型態支付的，都被不斷地拖延。1997年國防部提出的國防預算要求不但未如願全額過關，還遭國會挪用了88.4兆舊盧布。1997年7月，面臨著國家歲入的短缺，政府暫時扣押資金的流出，原來通過的預算104兆舊盧布再遭壓縮至67.2兆舊盧布。11月，謝爾蓋耶夫就曾抱怨他真正拿到的錢還不到國家所挪用的一半。<sup>60</sup>另外一份資料也顯示，當年國防部只拿到國防預算的67%。<sup>61</sup>受經費吃緊所累（請參考表5-3），俄羅斯軍方無力維護戰略武器的機能，佔俄羅斯戰略核子武力58%以上的主力王牌：

<sup>60</sup> Vitaly V. Shlykov, "The Real Defense Burden in Russia," *Russian Military Prospects* (Stockholm: Swedish Defense Research Establishment's Conference, 1998), pp. 20.

<sup>61</sup> Sergey Oznobistchev, *The Situation in Russia Today* (Alexandria: Center for Naval Analysis, 1998), pp. 8.

SS-18、SS-19 和 SS-24 等型號導彈裏有高達 60% 已然超過服役年限，<sup>62</sup>性能不佳的情形也屢見不鮮。估計只要再過 2、3 年，最多 10 年，因著經費的捉襟見肘，這些蘇聯時期叱吒風雲的先進戰略彈道導彈將全數絕跡，成為最昂貴的破銅爛鐵。<sup>63</sup>謝爾蓋耶夫在一次集合年長與退役軍官的會議上，公開抱怨與北約組織的軍人相較下，不管是薪資、福利、武器還是裝備，俄羅斯軍人的待遇不到別人的十分之一，他說：「只有莫三比克（Mozambique）的國防預算，卻要求具備美國的軍力」是不合理也不合邏輯的。<sup>64</sup>

表 5-3：國防部提出預算草案與最終國防章節之預算配置：1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996
國防部要求	1.06	10.7	87	111	134
預算通過	0.85	7.21	39.75	58.09	78.34
預算要求滿足比例	78%	74%	47%	52%	58%

註：單位是 1997 年的一兆舊盧布。

資料來源：S. Rogov, *Military Reform and the Defense Budget of the Russian Federation*, Report No. CIM 527 (Alexandria: Center for Naval Analysis, 1997), pp. 15-6.

國防預算屢遭刪減，連帶地戰略火箭軍也遭受池魚之殃。該軍種雖然在謝爾蓋耶夫的銳意改革下有了嶄新的風貌，合併了太空部隊與太空防禦部隊，未來仍將在俄羅斯國防安全領域獨挑大樑。況且該軍種也一直享有國防預算優先撥款的特殊待遇，幸運地在克里姆林宮屢次政治角鬥中幾乎是全身而退。研發成功的 Topol-M 型彈道導彈更被視為是引領新生代戰略火箭軍向前邁進的高性能引擎！無奈國家經濟不斷萎縮，俄羅斯經濟其實一直在以債養債、借錢度日。根據俄羅斯國際文傳通訊社（Interfax）的報導，從 1992 年到 1999 年俄羅斯是仰賴借款苟延殘喘。外債總額甚至一度攀升至國民生產總值的 138% 到 140% 之間，並成為 1998 年金融風暴的導火線之一。<sup>65</sup>在經歷 2000 年經濟短暫復甦的休養生息後，普欽仍然不敢大意，決定繼續裁軍以求擰節支出。

<sup>62</sup> 友誼主編，*葉利欽時代的俄羅斯 軍事篇*（北京：人民，2001），pp. 117-8。

<sup>63</sup> 友誼主編，*葉利欽時代的俄羅斯 軍事篇*（北京：人民，2001），pp. 200。

<sup>64</sup> *ITAR-TASS*, 1657 GMT, 8 Apr 1998, FBIS-SOV-98-098, 引自 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>.

<sup>65</sup> 魏吟慎，「俄羅斯政府的負債額占 GDP 的 55%~60%」，台北莫斯科經濟文化協調委員會駐莫斯科代表處 經濟組，5 Dec 2001, <http://www.trade.gov.tw/richspeed/speedcontent.asp?bbb=39313&aaa=c033&ccc=87>。

## 2001年3月普欽改組內閣，世代交替完成

2001年3月28日，普欽改組政府內閣。這是一場象徵世代交替的政治佈局，同時也是他自2000年3月26日當選總統以來第一次改組內閣，時間已經過了一年。克里姆林宮此時重新洗牌，出現了新的政治幫派：安全局幫。他任命了真正的首任「文人國防部長」：前聯邦安全會議秘書伊萬諾夫。原國防部長謝爾蓋耶夫則中箭落馬，轉任負責戰略穩定事務的「總統戰略顧問」(presidential aide for strategic stability matters)。伊萬諾夫與普欽同樣出身原蘇聯國家安全委員會，是標準的普欽人馬(Mr. Putins-man)。<sup>66</sup>他與普欽為聖彼得堡同鄉，有18年在國外從事情報工作的經歷。1999年11月15日，出任聯邦安全會議秘書。<sup>67</sup>雖然擁有將軍軍階，但是與當前俄羅斯軍方各方派系卻毫無瓜葛。這代表他不會像謝爾蓋耶夫及克瓦什寧一樣獨厚單一軍種或機構。他與普欽過從甚密，輿論普遍看好他將是普欽跟前的政治明星。雖然克瓦什寧續任總參謀長，表示他在這場政爭中獲勝；不過伊萬諾夫甫一上任，立即宣稱總參謀部會聽令於他，且揚棄將國防部與總參謀部軍政軍令二元化的計畫，顯示出他決不會容許總參謀部一如往常威脅國防部的軍事權威。<sup>68</sup>

與此同時，另一位內閣閣員的出線也是打破慣例。前財政部副部長庫德琳娜(Lubov Kudelina)出任國防部副部長，這是歷史上女性所擔任的最高階軍職紀錄。<sup>69</sup>除了伊萬諾夫擔任國防部長外，原來的內政部長魯沙伊洛(Vladimir Borisovich Rushaylo)也因被視為葉里欽舊勢力而慘遭撤換。魯沙伊洛轉任聯邦安全會議秘書，由格瑞茲洛夫(Boris Gryzlov)出掌內政部。格瑞茲洛夫文人出身，是國家杜馬(the State Duma)裡「俄羅斯統一」黨團的黨魁，和伊萬諾夫一樣同是出身情治系統，一樣在聖彼得堡就職過，是普欽人馬中的權力核心。<sup>70</sup>

<sup>66</sup> "President Putin's 'soft' appointments: the Kremlin seems to be taking control of power structures," On-Line Pravda, <http://english.pravda.ru/politics/2001/03/29/3209.html>.

<sup>67</sup> 龐大鵬，「俄羅斯新任國防部長謝·伊萬諾夫」，*東歐中亞研究* 4 (北京：2001): 85。

<sup>68</sup> 王嘉源，「普丁改組內閣 強化國安事務控制權」，*中國時報* 30 Mar 2001, p. 10。

<sup>69</sup> 楊清順編譯，「俄內閣改組 文人接任國防部長」，*聯合報* 29 Mar 2001, p. 11。

<sup>70</sup> "New Defence and Interior Ministers," *Keesing's Record of World Events* 47, 3, (Cambridge: Mar 2001): 44072.

普欽積極佈局，目的除了改朝換代以外，他也設法避免任何機構或官員形成個別軍事權力中心。故將聯邦安全會議回復為起初諮詢機構的設計。<sup>71</sup>這一次的內閣改組，確鑿無疑的又是新幫派政治的躍上檯面，舊葉里欽的班底已然剷除殆盡。這批新內閣人選無一不是普欽人馬，他們大多出身聯邦安全局（Federal Security Service, FSB）或是秘密警察，對老長官普欽有相當高的忠誠度。特別是格瑞茲洛夫在當時一次的國會不信任案提案中，清楚地展現出護主心切的姿態，捍衛克里姆林宮不遺餘力！<sup>72</sup>

根據民調顯示這一次的改組內閣，深孚眾望的他有 39% 的俄羅斯人支持他續任總統。<sup>73</sup>民意高度支持他的改革政策，國會的反對勢力也遠遠不如葉里欽時代，普欽絕對可以大刀闊斧地遂行改革工作。

### 伊萬諾夫的軍事改革政策

在新任國防部長伊萬諾夫的改革藍圖裡，戰略火箭軍首當其衝，尷尬的整併縮減動作已成定局。伊萬諾夫計畫儘快將戰略火箭軍合併至空軍裡成為「戰略火箭部隊」，且再行縮減其規模。2001 年，戰略火箭軍仍暫時維持 4 個火箭集團軍，下轄 18 個火箭師，編制員額約為 11 萬人，佔目前俄羅斯武裝部隊的 10%。另外，原本併入戰略火箭軍的太空部隊與太空防禦部隊，則又從中脫離出來。該年戰略火箭軍計畫要組建一支 1.3 萬人的值班部隊，可以透過 40 多條通信線路對所屬部隊實施全天候 24 小時的監控，大大提升了現役戰略彈道導彈的安全性與戰備程度。<sup>74</sup>「結構改變的相關政策已經在一年半以前，聯邦安全會議會期裏（指 2000 年 8 月的那一場關鍵性軍事會議）通過…我確信戰略火箭軍仍是俄羅斯國防將來長期可依賴的防禦力量！」<sup>75</sup>伊萬諾夫在言詞中還是恭維戰略火箭軍改制後的重要性。伊萬諾夫還計畫在 2006 年以前，戰略火箭部隊將裁減至 8 萬人，

<sup>71</sup> 王嘉源，「普丁改組內閣 強化國安事務控制權」，*中國時報* 30 Mar 2001, p. 10。

<sup>72</sup> “President Putin’s soft appointments: the Kremlin seems to be taking control of power structures,” On-Line Pravda, <http://english.pravda.ru/politics/2001/03/29/3209.html>.

<sup>73</sup> “Russians support Putin,” On-Line Pravda, <http://english.pravda.ru/main/2001/03/28/>.

<sup>74</sup> 李文盛、任德新，「評俄羅斯戰略核力量的調整」，*現代軍事* 307 (北京：Aug 2002): 45-6。

<sup>75</sup> “Russian Defence Minister On Strategic Missile Forces Reform,” On-Line Pravda, <http://english.pravda.ru/politics/2001/12/17/23804.html>.

陸基洲際彈道導彈部隊只保留 9 至 10 個火箭師的規模；至於戰略核三角的另外兩端同樣也一視同仁，海基核子武力的兵員將大幅度減少，到了 2007 年，11 艘 D-3 級彈道導彈潛艇將減至 2 艘，另外全數淘汰 5 艘颱風級彈道導彈潛艇，其所屬人員大部分皆得面臨退役的命運；空基核子武力也將裁減一半以上的員額。事實上在 2001 年以後，俄羅斯就已將 SS-27 型導彈（以下簡稱 SS-27）的部署速度調降為原訂計畫的一半，而業已服役的 SS-27 也都是部署在原來 SS-18、SS-19 的隱藏式發射地窖中；造價較高的公路機動式 SS-27 部署時間更是一延再延。伊萬諾夫將俄羅斯戰略力量的構築重點由攻擊性戰略悄悄地轉移為防禦性戰略，轉向反彈道導彈的防禦層面，不過同時也會加強攻擊性核子武器的儲存管理能力。未來可想而知，俄羅斯的戰略武力不但要繼續削減，還得轉型至以防禦性戰略武力為主軸。<sup>76</sup>

### 戰略火箭軍未來的展望

儘管自戈爾巴秋夫以降俄羅斯國防預算困窘，不過戰略火箭軍仍然幾近完整地保存了下來。雖然歷經近十年之久的政治糾葛，導致元氣大傷！1992 年到 2000 年，是該軍種歷史發展的第五階段，由於政治因素而遭受裁併命運。但是只要它的嚇阻機能還在，就依然大有可為！盼望俄羅斯所有的國家安全政策領域相關機構能協調一致、循序漸進，支持普欽的建軍路線，就能用有限的國防經費完成軍事改革工作。俄軍各軍種也得以完成轉型，早日抵達最適規模與適切的戰略位置，維護俄羅斯的主權獨立、國家利益與領土完整。

戰略火箭部隊現在的優點在於相較其他各國戰略武力所掌握的優勢，短期間內除了美國以外是沒有任何競爭者的！在世上所有核子武器不可能完全銷毀的前提下，以其位居世界第二的核子武力，就足以嚇阻歐亞大陸地區的野心政權勿輕舉妄動，否則必將得不償失。相信冷戰結束後於東歐、中南亞或是非洲、拉丁美洲等地區，如雨後春筍般大量湧現的極端宗教勢力、國際恐怖組織、軍國主義、

---

<sup>76</sup> 李文盛、任德新，「評俄羅斯戰略核力量的調整」，*現代軍事* 307 (北京：Aug 2002): 45-6。

激進種族主義或是分離運動，乃至於隨時可能死灰復燃的法西斯主義等等，許多深深威脅著區域和平、戰略穩定的因素，因著俄羅斯強大戰略武力的嚇阻，可以把其威脅性及傷害力降到最低點，不至於演變到野火燎原的局面。不過放眼看去，存在世界各地的無數核能電廠、核燃料生產廠、核子儲存設施，以及一般的生化和化學工廠，即使僅涉及傳統武器的戰爭，也很可能造成相當於核子戰爭的後果。<sup>77</sup>俄羅斯仍然必須加強戰略武力的維持與警戒能力，否則不但不能保家衛國，反而會淪為恐怖份子挾持以令俄羅斯政府的可憐人質！

其次，俄羅斯對一些可能支持恐怖活動的國家遠比美國更有影響力，比如伊朗（Iran）、伊拉克（Iraq）、敘利亞（Syria）以及巴基斯坦（Pakistan）等國。這些國家的民眾仇視美國已久，俄羅斯比較容易在此佈局，鞏固區域戰略穩定。若俄羅斯真願意承擔這樣的國際責任，不但有利於鄰近區域的秩序與和平，且能慢慢提升其國際地位，增加俄羅斯的對外政策正當性以及在國際上的發言權；而俄羅斯向來引以為傲的戰略火箭部隊更是可以發揮其與生俱來的軍事政治價值，而不是追求虛無飄渺的嚇阻戰略優勢，淪為政客們廉價的權力鬥爭工具。然而，政策若是過度向另一極端傾斜，把美國的戰略優勢妖魔化，在這樣原本已掌握優勢的領域又投入超乎所需的資源，反而將造成回收（國際戰略與政治層面之國家利益）的不成比例，甚至還會讓原本萎縮的經濟連本帶息地賠進去！所以，在邁入裁併後第六階段的戰略火箭部隊，其轉型效果良窳必將左右俄羅斯軍事改革工程的成敗！普欽與伊萬諾夫在處理上不可不慎。

## 結語

在俄羅斯國家安全政策領域的政治棋盤上，戰略火箭軍及其戰略嚇阻能力只不過是棋盤上的一顆棋子！政客們為了爭奪軍事權力，都希望在戰略火箭軍的最適規模上爭取發言權。結果我們看不到關於軍事改革的理性討論。反對戰略火箭軍的人只是想把軍事資源轉移到對自己有利的地方；支持戰略火箭軍繼續存在的

---

<sup>77</sup> 戈巴契夫著，譚天譯，*俄羅斯的教訓*（台北：貓頭鷹，2001），pp. 269-71。

人，卻又罔顧經濟因素，甚至還要追加投資！不切實際地追求戰略武力的膨脹。可以說該軍種就是在克里姆林宮的政治惡鬥下遭到犧牲。私心爲用的各路人馬關於軍事改革或國家安全所提出之軍事準則，戰略考量、經濟因素都只是糖衣，真正的目的還是糖衣下軍事權力與經濟資源的獨善其身。俄羅斯的軍事改革雖不像經濟改革那樣劇烈，但是過多的政治因素已讓改革工作盡失先機。整體俄羅斯武裝力量及裁併後的戰略火箭部隊是否能轉型成功，抵達新的戰略位置？關鍵還是在於普欽能否擺脫政治因素的攪擾，推動俄羅斯民眾真正需要的改革政策！