

第四章 俄羅斯軍售政策中的國內因素

本章主要所要探討的主題是俄羅斯軍售中的國內因素，在國內因素中，軍火商的角色以及總統所具有的影響力。在第一節將要先探討俄羅斯國內軍火商的角色，在蘇聯解體之後，國內武器市場減少，因此軍火商必須增加出口以維持企業存續，這是在國內中促使俄羅斯對外軍售的重要因素；第二節將探討俄羅斯總統在軍售中所具有的影響力，就法律所賦予總統的權力及總統個人在整個軍售案的決策過程中所扮演的角色加以討論。

第一節 俄羅斯軍火工業對軍火外銷政策的影響

一.軍火工業轉型所遭遇的困境

(一) 私有化政策

蘇聯解體後，葉爾欽開始對俄羅斯進行市場經濟的改造，軍火工業也在私有化計畫的名單當中，由於計劃經濟轉型成自由市場經濟與建立多種所有制的混合經濟是俄羅斯獨立之後的基本國策，因此自開始進行市場經濟改造以後，俄羅斯國防工業便開始推行轉型計畫，但是在俄羅斯國防工業中，如何推行私有化則是一個具有爭議性的議題，部分的俄羅斯經濟專家認為，軍火工業私有化將會瓦解俄羅斯國防工業體系，導致國家資產的流失和國防工業科技的外流，俄羅斯將會喪失具有高度競爭力以及研發與生產密切結合的工業部門，最終將會威脅到國家安全¹。在經過一連串的政策辯論之後，俄羅斯政府決定將軍工企業由單一的國家所有制變為多種所有制，並根據企業的重要性劃分為國家所有制、部分所有制(極國有制與股份制相結合)、完全所有制(也就是股份制)三種形式²。

為了穩定國防工業和確保國防訂單，俄羅斯政府明確提出規定：1. 由國防工業委員會和國防部擬定出不能實行私有化的軍工企業名單，並由國防資產委員會和國防工業委員會、財政部、經濟部和司法部制定相關條例，明確指出政府對這些企業承擔的責任；2. 實行私有化的企業必須與政府簽訂契約，以確保有能力消化國防訂單；3. 在實行股份制度的企業中，國家所控股份應保持在三年以上，而其所得的盈餘部分應該作為軍轉民的費用³。

¹ 友誼 編，《葉利欽時代的俄羅斯-軍事卷》，(北京：人民出版社 2001 年 6 月)，頁 340。

² 陳學斌，「淺析俄羅斯的軍事工業和軍貿體制改革」，《西伯利亞研究》，(哈爾濱：黑龍江社會科學院)，第 27 卷第一期，頁 31。

³ 友誼 編，《葉利欽時代的俄羅斯-軍事卷》，頁 338。

在俄羅斯當時的軍工企業私有化計劃中，除了研發和生產高技術武器裝備的重要企業之外，對於現有的大多數軍工企業進行了各種形式的改制，其中最為重要的一項改變，便是允許外資股份可以佔合資企業的 50%。根據統計，當時約有兩千家左右的軍火工業進行了不同程度的所有制改造，其中約有 800 家將要完全的私有化，近 600 家將採行部分私有化，而原子、太空、航空以及兵器製造等產業的 560 家核心企業則保持原有的國有化經營，其主要的業務便是從事武器的研發與生產。從現有的生產能力來分析，軍火工業的私有化和國營化分別佔了 60% 與 40%。

以製造世界上推力最大的「能源號」火箭⁴聞名於世的「能源公司」為例，依據俄羅斯政府規定，其 51% 的股份在三年內為國家所持有，其餘 49% 的股份則留給外資與國內的其他投資者⁵。俄羅斯的土波列夫（Tupolev）航空集團與英國羅爾斯公司聯合成立了「伯拉維新」合資公司，其中有 50% 的股份由土波列夫和烏理揚諾夫斯克（Uliyanovsk）飛機製造廠所平分，另一半則歸英國伏拉茲銀行（Fulaz Bank）所有。俄羅斯推行的軍工企業私有化除了極少數外，大多數由國家或集團控制了大部分的股權。但由於俄羅斯軍工企業私有化的情況非常的混亂，為了整頓和推動私有化的進程，1996 年 4 月，俄羅斯成立了「軍工企業私有化委員會」⁶。該委員會擬對所有的軍工企業的私有化情況進行檢查和指導，同時重新擬定一份在重要行業不需實行私有化企業的修正名單，俄羅斯國防工業部長帕克⁷宣稱，俄羅斯在 10 到 12 年後，所有的軍工企業將可能實施完全股份制。

（二）軍工企業轉產政策所面臨的困境

俄羅斯軍火工業的轉產（conversion）計畫是自戈巴契夫時期開始的，希望開始對俄羅斯的工業體制進行一套由上而下的改革，而軍火工業也在改革的計畫當中，但是並未提出具體的轉產計畫。蘇聯解體之後，葉爾欽與蓋達政府繼續推動震盪療法，蓋達為俄羅斯採行一套根本的改革辦法，蓋達將市場機制的力量引進俄羅斯並且排除過去計劃經濟的遺緒，採行緊縮貨幣的政策以維持整體經濟的穩

⁴ “能源號”運載火箭是前蘇聯的一種重型的通用運載火箭，也是目前世界上起飛質量與推力最大的火箭。“能源號”運載火箭長約 60 米，總重 2400 噸，起飛推力 3500 噸，能把 100 噸有效載荷送上近地軌道。火箭分助推級和芯級兩級，助推級由四台液體助推器構成，每個助推器長 32 米，直徑 4 米；芯級長 60 米，直徑 8 米，由四台液體火箭發動機組成。發射時，助推級和芯級同時點火，助推級四台助推火箭工作完畢後，芯級將有效載荷加速到亞軌道速度，在預定的軌道高度與有效載荷分離。爾後有效載荷靠自身發動機動力進入軌道。

<http://www.hongen.com/art/htkj/ahuo/j/ha2000.htm>

⁵ 黃河，「中俄航空合作新貌」，《全球防衛雜誌 第 196 期》（台北：全球防衛雜誌社），頁 92。

⁶ 友誼 編，《葉利欽時代的俄羅斯-軍事卷》，頁 340。

⁷ 「烏裏揚諾夫斯克廠將成為俄飛機製造公司核心」 RusChina.Net
<http://cn.ruschina.net/rvoe/zhutrvoe/nnnnghytr/>

定。蓋達的震盪療法能促使企業改變行為並且幫助企業進行根本的改革。政府的政策目標是尋求經濟的穩定，而其主要的內容便是自由定價並切斷政府的援助，也就是企業必須經由市場機制的考驗也就是「硬預算控制」(hard-budget constraints on managers)⁸，希望在政府切斷對企業的補助之後，可以讓市場來決定產品的價格，市場機制將可以讓企業受到市場的約束，希望藉此達到企業有效運作的目的。另一方面，轉產也希望讓產業本身改變經營內容，例如政府計畫戰車工廠在轉產之後可以將其技術轉移成生產重型機械機具工廠。

但是，事實上，這些昔日的國營軍火企業並沒有如計畫一般進行企業改造，這些軍火公司反而以提高產品售價的方式來增加盈收，不但沒有裁減員工反而還提高待遇。而企業實際上在與國外企業進行合作時也並沒有如預期般進行轉產，例如 Leninets 公司，是聖彼得堡著名的飛機製造廠，但是在進行轉產之後，工廠轉而替吉列 (Gillette) 公司生產刮鬍刀柄以及刮鬍刀片。顯然這樣的轉產計畫是不如預期的。軍工企業轉產的主要目的是要讓企業能夠自負盈虧，藉由市場機制來淘汰經營不佳的企業。

除了人為的因素外，資金缺乏也使得軍轉民用的困難度提升，為了解決此一問題，俄羅斯在軍轉民方面積極探討與可能提供援助的國家合作，俄羅斯先後與美國、法國、義大利、加拿大、南韓、瑞典、挪威等國建立合作關係⁹，其中俄羅斯與美國之間還曾經設有專門工作小組，但是由於俄羅斯和美國的根本利益不同，使得兩國之間在軍轉民方面的合作很不順利，美國幫助俄羅斯軍轉民的工作長期停留在查証階段，並未展開任何實際工作。俄羅斯軍工企業內部則懷疑美國幫助俄羅斯推行軍轉民實際上是想削弱俄羅斯軍火工業的實力¹⁰，最終目的是使俄羅斯淪為軍事上的二流國家，俄羅斯國內還在擔心美國可能還會以此為手段，趁機挖角俄羅斯高科技人才，竊取俄羅斯軍事機密，因而對美國幫助俄羅斯軍工企業轉產的熱情不高。

二. 軍火工業如何影響軍備出口政策

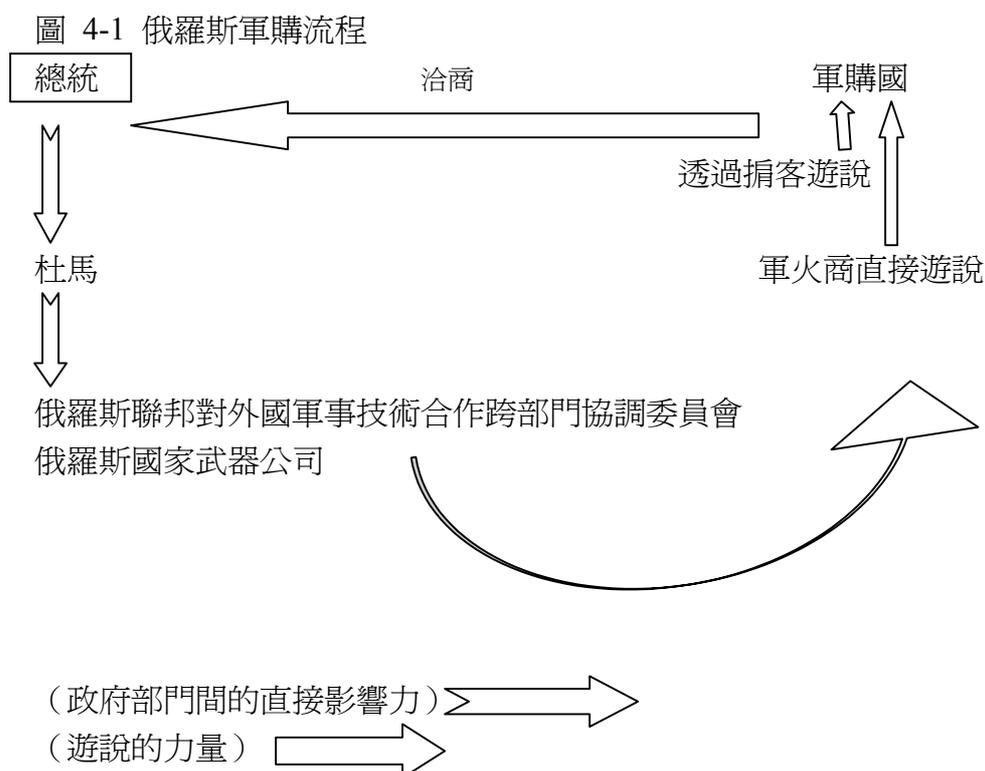
軍火工業在經歷私有化政策與軍隊減少採購的雙重影響下，必須以提高外銷的方式來維持產業的生存，而在法規的限制之下，軍備的向外輸出有相當大的困難，而在軍火商彼此之間的惡性競爭下，也使得軍火商自身的獲利減少。另一方面，當國外買主有意向俄羅斯購買軍火時，也必須透過掮客向政府單位遊說，才

⁸ Kevin O'Prey, *A farewell to arms? Russia's struggles with defense conversion*, (New York: The Twentieth Century Press, 1995), p.30.

⁹ 李明正,《美國、俄羅斯、歐洲地區、中共與以色列之軍事工業發展趨勢探討》,(台北:時英出版社,2001年6月),頁70。

¹⁰ Anthony H. Cordesman, *The strategic impact of Russian sales and technology transfers*, (CSIS 1999 Apr.), p21.

能夠進行軍購，如圖 4-1，圖 4-1 將說明國際軍火市場買家如何透過軍火捐客向俄羅斯政府購買武器，另一方面，政府也可以透過捐客（中間商）積極對外開發新市場。



資料來源：Stephen Blank Arms sales, Soviet style ISCIP 2002.

雖然在許多的資料中都顯示出俄羅斯在軍售的過程中是由總統或是外交訪問團將軍購訂單帶回國內，但是在軍購達成協議前，必須經過一套相當複雜的流程，才能完成軍購。

在軍購中，軍火商會先透過捐客向有意願的軍購國進行遊說，增加軍購國採購俄製武器的意願，並且由俄羅斯國家武器公司負責俄羅斯大宗武器的出口業務。而在軍購國提出購買的武器項目後，送交直屬於總統的俄羅斯聯邦對外國軍事技術合作跨部門協調委員會¹¹進行審核，並且由俄羅斯的國防部與外交部負責技術鑑定以及政策把關的工作，最後經過國家杜馬同意後，再由總統來確定軍售案的確立。

¹¹ 俄羅斯聯邦對外國軍事技術合作跨部門協調委員會是根據 1998 年 12 月 7 日《俄羅斯聯邦對外國軍事技術合作總統令》而成立的，直屬於聯邦總統，負責對外國軍售的領導與管理的工作，並由總理擔任主席，第一副總理與總統辦公室副主任擔任副主席。

因此我們可以發現其中有幾個重要的環節，總統是整個軍售中的關鍵部分，雖然在流程中，總統只負責同意軍售案與否，但是在整個審核的過程中，「對外國軍事技術合作跨部門協調委員會」的主席是由總理所擔任，副主席方面也是總統方面所指派，因此在審核的過程中，總統已經在其中發揮他的影響力，特別是在俄羅斯的政府體制當中，總理的權力來自於總統的授權，其角色只是作為執行總統命令的幕僚長而已，並沒有與總統抗衡的力量¹²，因此總理在審核軍售案中所負責的只是傳達總統的意志，並沒有真正的決定權。

所以，有意購買俄羅斯軍備的軍購國，首先必須要透過軍火公司對總統進行遊說的工作，其次才是對政府部門進行遊說。而關於總統這一方面的因素，則留到下一章節繼續深入探討，另外軍購國必須特別注意的是對國防部以及外交部的遊說工作，因為外交部與國防部所進行的工作是對於軍售的技術審核，這關係到軍購國所能購買到的技術等級。

再就整個遊說的過程來看，軍火商其實扮演一個相當重要的角色，軍購國購買武器必須透過軍火商，軍火商對於國內政壇也具有相當高的影響力，軍火工業更是透過各種方式來影響政府的政策，除了影響政府對於武器輸出的管制政策外，更影響到俄羅斯對於國內與國際市場的態度，更有可能對於俄羅斯的外交政策產生影響力¹³，俄羅斯的軍火商如何去影響俄羅斯在軍備輸出政策的審核以及如何遊說政府，以下將引用 Kimberly Marten Zisk 所提出的三種模式作為解釋俄羅斯軍火工業對於政府遊說的依據：

第一型 軍火工業經理人即為企業所有者 Russian defense industrial managers as factory owners

傳統的國際經濟學者多半會建議以企業所有者作為分析基礎，但是採用此模式來分析俄羅斯的軍火工業將會遭遇到幾個問題，

1.我們要如何判斷俄羅斯的資本在國際上是充足且具有比較利益或是缺乏且不具比較利益的狀態，在某些層次上，俄羅斯在不動產（工廠、機器）以及人力資源（訓練以及教育）上佔有優勢，然而這樣的優勢對於俄羅斯來說卻沒有多大的用處，這樣的特質完全是依據過去蘇聯時代的需求而規劃出來的但是蘇聯卻早已不存在，現在世界所需要的是大量可流通的資本（可供投資的金錢），但是這樣的資本對於俄羅斯來說卻是相當缺乏的。

就一般的國際經濟的定義來看，在蘇聯時代國家就是最大的資本所有者，在缺

¹² 趙竹成，《俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突》，（台北：韋伯文化 2002 年 9 月），頁 178。

¹³ Kimberly M. Zisk Kimberly, “The foreign policy preferences of Russian defense industrialists: Integration or Isolation?”, *The sources of Russian foreign policy after the cold war*, (The Harvard University Russian Research Center) p.95.

乏進口的情況下，資本的運用並非是完全針對國內需求，而資本擁有者卻也無法隨意調整價格就算是在沒有外來競爭者下也是如此，但事實上，這些具有優勢的資本在缺乏供給的情況下，對於資本擁有者卻不能帶給他們一個清晰的貿易保護優勢。

2.以代理人模式來分析俄羅斯政治經濟也是有問題的，因為在俄羅斯，部門之間是不能相互轉換（convert）資本的。在俄羅斯所謂的資產所有權通常是指生產設備的所有權。此外，國防工業所需的生產設備與一般的工業有所不同，而且多半僅具有單一用途，對資產擁有者而言，如果要清償企業所積欠的債務，唯一的方法就是賣掉他。

在蘇聯經銷的體系瓦解之後，任何反應成本的動作都顯得相當的複雜而龐大。當代理商習慣於長久以來在工業部門中所建立的人脈時，轉投資的動作將損及這些代理商的既得利益。

俄羅斯這種特殊的部門分類法使得資本轉移的代價非常高，Albert Hirschman 研究¹⁴發現，這些經濟活動的行為者會面對兩個選擇：1.離開，將他們的代理商（factors）轉移到其他部門；2.發表意見，與政界接觸試圖改變現有政策，（當資本轉移的調節成本過高時，政治運作的成本很可能就像在比較中作協議），當軍火工業經理在出售其資本時有可能遭受巨大損失時，他們會去界定就他們公司而言哪些是他們的政治利益，而不像是工廠的所有者會以發表意見來保護自身的利益。因此，Factor 模式並沒有提供足夠的描述來解釋軍火工業經理人的政經利益。

第二型 軍火工業聯合為一部門 Russian defense industry as unified sector

企業在考慮自由市場與保護主義的一般利益時，具有相當大範圍的可能性，Frieden¹⁵ 推測俄羅斯的國防工業根據現狀有兩種情形會被採用，

1. 當政府削減對特定部門的投資時，將會引領部門去尋找外資援助。
2. 國內市場對部門所生產商品需求減少時，將會引領部門去海外開發新市場。

俄羅斯國內武器市場的需求自 1992 年之後便開始巨幅下滑，這也促使軍火工業開始向海外尋求市場與外資的援助，這樣的積極向外拓展市場試圖取代過去以中東歐為主要輸出國的市場，俄羅斯的軍火商想把市場拓展到過去蘇聯勢力範圍以外的地區去。

為了維持住聯合一致的模式，必須去協調一些彼此對立的利益，sector 理論者所做出的結論是**所有的部門（sector）都對於保護或是開放市場有著不同的偏好**。假如新的投資者或是進出口市場有需要，整個 sector 將會開始向西方市場尋求新的契機，同時也會傾向於保護主義以維持現有市場的優勢（俄羅斯拒

¹⁴ 引自 Kimberly M. Zisk Kimberly, “The foreign policy preferences of Russian defense industrialists: Integration or Isolation?”, *The sources of Russian foreign policy after the cold war.* p.102

¹⁵ 前揭書，頁 102。

絕國外武器系統裝備進入俄羅斯，並且施壓於美國，要求拒絕售予武器給與過去使用俄制武器系統的國家），也要求俄羅斯政府在出口武器給予津貼。

Richard Friman¹⁶ 的實証研究指出，出口補助的方法是一種保護主義的手段，而這將會引起其他國家的報復，這些軍火部門可能無法意識到一般的開放市場以及出口補助之間所存在的矛盾。Sector 觀點還指出，大型企業（most concentrated industries）往往具有較為實質的政治影響力，這些在經濟上具有影響的份子透過結合，可以及早維持他們對於政府的遊說能力，而這樣的結合也可以順便克服在合作時所出現的問題。再跟據邏輯推衍，這些部門更有可能因為政策可能對其產業造成負面的影響而進行合作。假如有利條件是針對部門而非公司，則這些 sector 將更加得益於產業的結合更甚於維持公司的獨立

假設 sector 模式可以解釋俄羅斯軍火工業這個例子，我們應該可以發現三項特別的證據：

1. 俄羅斯軍火工業在政治行動上應該要結盟或至少要在部門上進行結盟（這些工業通常是擁有許多“不動產”與缺乏流動資金的特質）
2. 這些企業應該要進行結盟，並且儘可能的整合力量，透過這樣的整合發揮政治影響力以進行施壓
3. 政府政策必須允許企業自由開發國外新市場並引進外資，而政府本身應該提供補助以提升產品競爭力。

但這些證據如何與假設相符呢？在許多政經議題上，俄羅斯軍火工業的勞工與經理採取一致的行動而非站在對立的態度，他們一起表達在政策上的需求，例如在 1993 年的兩次對抗政府政策的罷工行動中（1993 年 7 月 29 日與 9 月 17 日），勞工以及管理階層聯合起來要求補助與提高待遇以及一個更為明朗的國防與採購政策，同樣的狀況也發生在兩者聯合起來掌控進行私有化之後的公司¹⁷。勞工與管理階層兩者的結合是為維護自身的利益，特別是當外來者掏空公司資產以及解雇勞工，他們便會結合起來對抗侵入者。

第三型 軍火商彼此是競爭對手 Russian defense industrial firms as competitors among themselves

此模式明顯的指出某些企業較其他企業更具優勢，Barbara Spencer¹⁸指出，當 sector 越不集中，特別是策略結盟困難時，則將喪失其產業的貿易優勢，一般而言，拉鋸往往存在於管理層級（managers）期望掌控公司與透過結盟來完成政治上的影響力。

¹⁶ 前揭書，頁 103.

¹⁷ 前揭書，頁 105.

¹⁸ 前揭書，頁 106.

以企業為基礎的觀點可以提供個別企業政府對外政策的偏好走向，任何企業都有可能受到對外政策的影響，特別是這個企業是以國外市場為主，而這樣的企業會特別偏好免稅政策；而當企業的投資者與供給者都是以國內為主，這樣的企業會較為偏好保護主義為維持其競爭優勢，特別是其對手以進出口為主時。

在此模式下我們不太可能準確的將俄羅斯國防工業以及對政府部門的遊說行為連結在一起，而如果要使此模式是有效的預測，必須控制住下列兩項狀況：

1. 俄羅斯軍火工業的經理階層必須擁有資產而且這樣的資產是不會被輕易移轉的，此外也要以政治影響力作為誘因而吸引部門（sectoral unity）進行合併。
2. 以外銷為主的軍火公司（international tie）必須不平均的分部於部門（sector）中，並且公司必須要有能力評估國外取消訂單時的風險。

事實上，俄羅斯軍火工業經理人的能力特色就像是他們所屬公司的產品一般，這些經理人從來沒有受過商業學校的訓練，相反的，絕大多數的時間他們是同一家工廠裡的工程師，而讓這一群經理人來負責業務可說是具有相當的風險，也沒有理由可以使人相信他們在新的工作環境中可以為企業帶來任何好處。在少數幾個案例中，經理人在經歷了私有化（private）以及轉產（conversion）的過程後擁有危機處理的能力，而這樣的能力使得經理人可以在類似的環境中繼續生存；而少數幾個發生在俄羅斯軍火工業中的個案，企業經歷破產危機後，在經理人的調度下可以重新再造。然而實際上，跨部門的重整卻是相當少見的，今日，絕大部分的經理人已經在他們的公司任職多年，當他離開他的崗位後，例如經過選舉成為工會幹部，資歷較淺的經理人就會立刻填補他所遺留下來的空缺。而就一個經理人來說，如何建建立自己的人脈基礎，諸如商品的行銷與生產，一家企業並不會去雇用一個門外漢來經營他的公司，而一個經理人在抉擇是否要到一個新的工作環境時，會考慮到當他轉移到新的工作環境時能否將他過去所累積的人脈關係一併轉移過去。

在前面的文章中，我們可以發現，俄羅斯軍火企業在影響政府決策時的最主要的兩種選擇：彼此之間相互競爭或聯合起來向政府施壓。而就實際的例子可以看出軍火企業之間聯合起來所能發揮的影響力以及所獲得的利益都高過企業彼此之間的相互競爭，例如在 1994 年編列國家預算時，便因為彼此之間的競爭而失去國家預算對於軍火工業的增加補助的機會¹⁹。為了防止同樣的情形再度發生，軍火商便開始聯合起來組成遊說團體集中力量對政府施壓，雖然各家軍火商的時機財務狀況與經驗都不相同，但是通常他們會聯合起來對於政府的回扣、貸款以及放鬆武器出口管制等議題進行遊說，同時這些經理人也會積極的向西方世界尋求訂單與投資。

¹⁹ 前揭書，頁 112.

俄羅斯軍火企業對於政府的遊說工作是以維持企業生存為最主要的目標，在國際市場競爭時，軍火企業期望能夠獲得政府的補助以及各種形式的保護主義，藉以壟斷俄羅斯國內的市場，並且企業自己也會對國外的競爭者進行遊說，使這些國外的競爭者離開俄羅斯的國內市場與俄羅斯傳統的軍火買主。

但是卻也有另一種論點，俄羅斯軍火工業若是要求政府實行保護主義的政策，對於俄羅斯政府將產生不利的影響，自由主義者指出，在整個國際經濟市場中，保護主義所著眼的利益在於保護俄羅斯國內與既有的市場，但是相對的，這樣的保護將會激起其他國家在關稅上施加報復，進而引發經濟大戰。而這樣的結果對於俄羅斯而言，是具有負面的效果的²⁰。

而就遊說行爲的發展來分析，軍火企業對於政府的遊說將有可能演變出兩種可能的情形。一、只要西方企業對於俄羅斯軍火市場持續進行投資，將使得俄羅斯整個軍火企業中的大集團開始去支配中小型軍火企業，並且利用政府的力量開始去購併具有保護主義傾向的公司。Milner 指出，大企業通常可以在國家貿易政策的角力中贏得勝利，這是大企業相對於中小型企业具有優勢的地方²¹。而在許多個案中也顯示出，大企業運用策略去說服這些在整合過程中喪失利益的中小型企业去接受開放市場的政策，使得企業界的口徑一致得以影響俄羅斯的政策制定過程。

而這樣的情形將會促使俄羅斯的軍火企業繼續與西方進行密切合作，並且克服雙方因為合作將有可能出現的潛在衝突，西方世界也會開始利用與軍火商這一層之間的關係來影響俄羅斯的對外政策。Hirschman 曾經提出過一個論點：一個擁有附屬國的國家，其所擁有的政治影響力將會高於其他國家。用同樣的論點衍生出來，在俄羅斯，這些大型企業對於俄羅斯政府的遊說能力將高過其他企業²²。

對於西方世界來說，所能夠做的是去支持俄羅斯政府中的官員，尋找利益代言人，藉由軍火商經理人在俄羅斯政界中的影響力，經理人如果在政治圈中具有相當的影響力（例如過去葉爾欽擔任黨書記的葉卡捷琳堡就是一個軍火工業大城，而其中便與葉爾欽有密不可分的關係）或是地區性的大型軍工企業在缺乏大型軍火市場以維持企業運作的情況下，便會發揮他們在整個軍工企業中的影響力，去支持採取開放俄羅斯市場的政策。

²⁰ 前揭書，頁 113。

²¹ Milner, "Resisting the Protectionist Temptation" 引自 *The sources of Russian Foreign Policy After the Cold War*, p.115.

²² 馮玉軍，《俄羅斯外交決策機制》，（北京：時事出版社 2002 年 1 月），頁 204。

而這樣一個龐大的遊說團體在俄羅斯遊走於法律的邊緣，關於軍售案的醜聞也時有所聞，但其背後所代表的是一個龐大族群的利益，軍火工業所代表的是俄羅斯的經濟利益，出售軍火將可以為俄羅斯帶來豐厚的外匯與稅收，也能夠提供俄羅斯經濟發展所需要的資金，經濟狀況獲得好轉，對於執政者將有正面的助益，根據統計，俄羅斯在 1998-2002 五年之間的軍火成交額高達 207 億美金²³僅次於美國排名世界第二，在普丁就任總統之後，訂定出更為積極的軍火出口政策，其目的就是要藉由軍售來增加財政收入，舒緩經濟危機²⁴。而軍火工業亦能夠提供俄羅斯一個相當龐大的就業市場，根據估計，普丁出訪中國所帶回的軍火訂單，將可以提供俄羅斯 8 萬個就業機會，而這 8 萬個就業機會在選舉中將直接化為選票，對於普丁在 2004 的總統大選將有正面的影響，因此總統絕對不會忽略這麼一個如此龐大的利益團所具有的政治影響力。

三. 俄羅斯政府對於軍火工業的政策

由於軍火工業是俄羅斯重要的經濟命脈，俄羅斯政府也一改過去要求軍火工業進行轉產的政策，開始積極的提供軍火工業更為活潑的政策以鼓勵軍火產業的發展，而這也是俄羅斯軍火工業積極運作的結果。

(一) 建立大型軍火工業集團

在與西方國家軍火工業集團競爭國際市場的前提下，俄羅斯軍火工業進行一系列的整合工作，由大型軍工集團兼併訂單少與非關鍵性企業²⁵，以降低生產成本，1996 年 5 月，俄羅斯在組建國防工業部的同時，開始對國防工業的科技研發和生產部門進行改組，將研發和生產的主要項目集中到所有制單一技術基礎較好的 70 餘家企業。在企業重組的過程中俄羅斯的 12 家大型航空工業聯合成立了大型航空工業公司，集中力量和資源進行開發和生產在國際市場上具有競爭優勢的飛機以及航空武器，其武器出口量約佔俄羅斯軍備出口總額的 50%²⁶，而各主要的軍火工業以幾個重要的企業為發展基礎，透過將有關的設計局、研究所、生產企業體結合起來建立大型軍火企業集團，把設計、實驗、生產、銷售以及售後服務等機構結合起來，形成一體化的產銷機構。俄羅斯航太工業首先實行了這種改革，例如土波列夫航空技術聯合公司，結合了薩馬拉飛機製造廠、塔干羅格工廠等企業，成立了土波列夫公司。而作為軍用飛機製造廠的領導者，米格公司與蘇霍伊則分別聯合數十家科技研發公司和生產部門，成立了莫斯科航空生產聯盟和蘇霍伊航空生產聯盟。

²³ 確實金額為 207 億 4100 萬美金，資料來源，SIPRI arms transfers database 2002.

²⁴ 王定士，「俄羅斯軍售中國之研析 2000-2003:對亞太及台海安全的衝擊」，(中俄經貿發展學術研討會論文)，頁 12。

²⁵ 友誼 編，《葉利欽時代的俄羅斯-軍事卷》，頁 347。

²⁶ Anthony H. Cordesman, *The strategic impact of Russian sales and technology transfers*, p.22.

在組建大型軍火工業集團的前提下，俄羅斯政府又引導企業組織金融-工業集團²⁷，而所謂的金金融-工業集團就是將研發、設計、生產、製造、金融、貿易、保險、資訊等部門結合起來，組成跨區域、跨行業的綜合性集團。這種金融-工業集團擁有雄厚的經濟實力，在軍用品以及民用品上都具有較強的應變和競爭能力，可以為俄羅斯瀕臨崩潰的軍火工業帶來轉機並且獲得更多的資源，以解決企業因為資金不足難以維持運作以及產品缺乏競爭力的問題。為了促使金融-工業集團的建立，俄羅斯政府專門成立了軍事工業進出口銀行，而最典型的金融工業集團是以莫斯科航空生產聯盟為主體所組成的「馬波」金融-工業集團，該集團與航空銀行結盟，下轄 10 家大型企業與研究機構，實行多角經營，該集團已成為俄羅斯規模最大的軍工企業，旗下的員工已超過 10 萬人²⁸。

（二）放寬技術輸出的限制以吸引軍購國

雖然美俄同為世界上的軍火輸出大國，但是俄羅斯對外輸出武器的方式與美國不盡相同，美國會保留高科技武器給自己使用，次要的科技水準提供給盟國使用，至於出售給其他國家的武器則有相當程度的技術落差，藉以維持軍事技術上的差距（gap）；俄羅斯在對外出售武器時，除了一些基本的戰略考量外，例如對中國與對印度的技術差異，俄羅斯對外銷售武器幾乎是以相當高的水準提供客戶，藉此來吸引買家。俄羅斯的軍火產品在市場上一直具有相當高度的競爭力，例如 Su-27 的空中作戰能力便優於美國同級的 F-15，而價格則是遠低於 F-15，至於歐洲國家所生產的軍備的競爭力就更不如俄羅斯所生產的裝備。

此外，過去採購俄羅斯必須考慮到後勤補給的問題，例如我國空軍在蘇聯解體初期也曾經一度考慮要引進俄製 MIG-29 作為二代戰機，但因為後勤維修與政治壓力下而作罷²⁹，目前俄羅斯為了積極開發新的客源，提供更新汰換、改裝升級、維修、零件補給與種子教官培訓的附加服務，藉以增加俄羅斯軍火在市場上的吸引力。

（三）鼓勵出口

除了俄羅斯國家武器公司外，政府並授與 12 家大型軍工企業可以自行簽署武器裝備的出口協議³⁰，對於要出口的武器裝備，只要經過外交部與國防部的技術審核以後，便可以向任何地區出售傳統性武器，而為了進一步獎勵出口，

²⁷ 林經緯，「俄羅斯傳統武器銷售政策的演變與展望」，《問題與研究》（台北：政治大學國際關係研究中心），（第 34 卷 第 1 期 1995 年 1 月），頁 24。

²⁸ 侯寶泉，「俄羅斯武器出口的現狀及前景分析」，《東歐中亞研究》（北京：社會科學研究所），（1999 年 第二期），頁 76。

²⁹ 全球防衛雜誌 第 148 期，頁 99。

³⁰ 友誼 編，《葉利欽時代的俄羅斯-軍事卷》，頁 354。

除了提供貸款給與企業以進行研發工作外，更採取「出口返還」的獎勵措施，依據成交額提供 5%~10%的的獎勵金給與企業，藉以刺激出口。

四.小結

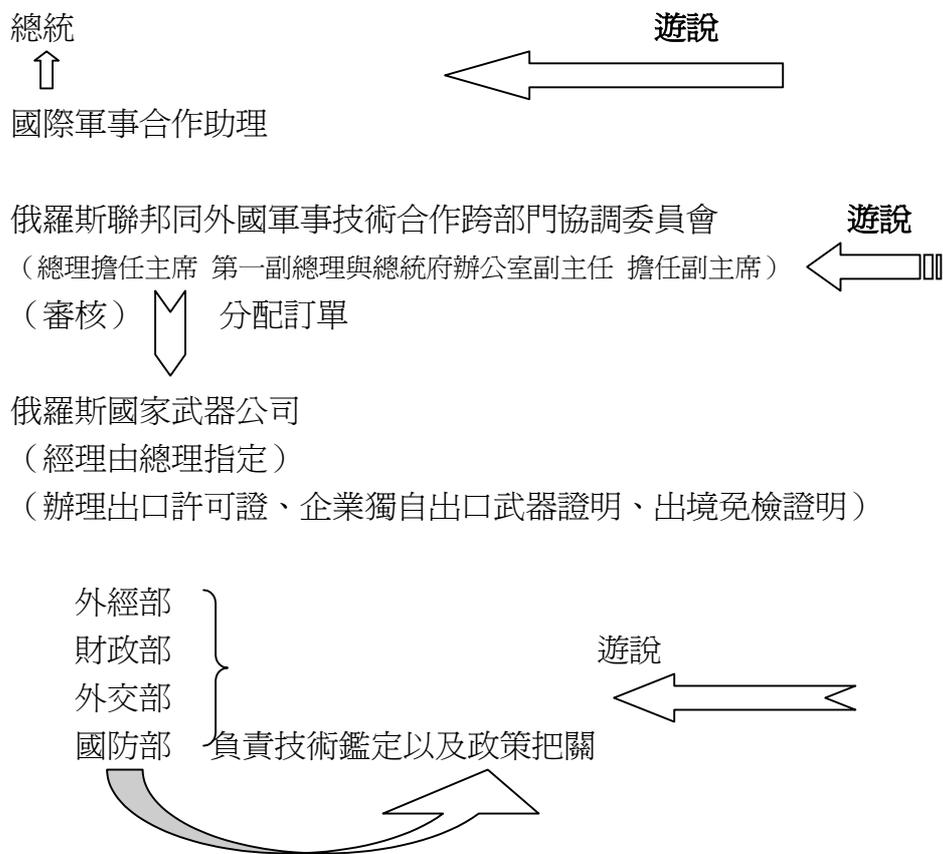
在俄羅斯對外軍售的國內因素中，軍火工業集團可說是一個極為重要的因素，他所代表的是一個龐大的利益團體，發展軍火工業有助於提振俄羅斯的經濟發展，而經濟議題向來是俄羅斯政府所關注的重要議題，經濟狀況的好壞往往能夠影響政府的支持度，軍工集團對於政府政策也具有相當高的影響力，在俄羅斯，軍火集團的影響力僅次於能源集團，在俄羅斯對外政策與國家安全議題上更具有主導的地位。

而在遊說過程中，具有最後決定權的總統，是整個軍售案中的核心，軍售案的成交與否最後還是取決於總統，因此將在下一個小節來探討軍售案中的總統因素。

第二節 俄羅斯對外軍售政策中的人為因素

在探討俄羅斯對外軍售個案時，可以發現在進行軍售案時，除了前述的各項因素外，總統以及政府高層在整個決策過程中，具有決定性的影響，如附圖，任何的軍售案都必須經過總統最後一關才可以定案，同樣的情形，如果要向俄羅斯購買武器，向總統遊說將會是最有效率的辦法。在整個俄羅斯政府決策體制中，總統具有相當大的權限，這與俄羅斯獨特的憲政體制有關，任何法案都必須獲得總統的同意方能生效，也因此總統在這樣的決策過程中具有相當重要的份量。其次，除了向總統遊說是一種方式外，也可以對總統身邊的幕僚進行遊說，藉由他們的影響力來影響總統的決策。而在遊說的過程中，有許多因素將會影響到遊說的結果，諸如總統對於選舉的考量，或是總統個人好惡等因素，而以下章節將對總統即對總統周圍具有影響力之人士進行探討分析。

圖： 4-2 俄羅斯軍售政策形成過程



一．總統

(一) 俄羅斯憲政體制給予總統的權力

在俄羅斯的憲政體制中，總統具有相當大的影響力，至於總統為什麼會有這麼大的影響力，這完全是因為這一部 93 年所修訂的憲法是依據葉爾欽所量身訂作的。根據憲法，總統是國家元首能夠任命政府主席，有權否決國會所提出的法案，如果他所提出的總理被國會連續否決三次，將可以直接任命總理並且解散國會，而經總統否決的法案，國會必須超過兩院總人數的三分之二才可以強制總統簽署³¹，並且俄羅斯總統具有一項特別的權力，也就是命令立法（*указы*），當總統使用命令的時候，將可以直接繞過國會，總統命令既不需要總理副署，也可以不京杜馬同意，俄羅斯聯邦憲法第 90 條之 2 又明示總統命令執行的必須性，總統命令的行使是否合法，完全建立在總統個人對於憲法與民主政治的「道德理解」³²。例如 1994 年葉爾欽便逕自以總統命令的方式，完全繞過杜馬直接發布第二階段私有化方案。托波爾寧（Топорнин, Б.Н）便指出，「1993 年的俄羅斯新憲法賦予人凌駕在制度之上的權力³³」，因此，在俄羅斯，總統的話幾乎就等同於法律。

而在軍售的過程中，我們可以發現總統在整個軍售案中扮演最後決定性的因素，軍售的技術審核、執照核發、訂單分配等環節都能發現總統在這其中所具有的影響力，所有關於軍售的委員會都是由總統的命令而成立，委員會的官員也必須經過總統這一關的審查，而在實際的案例中也可以發現總統對於軍售的達成與否具有相當大的關聯性，例如，1999 年，國放部長出訪南韓時，葉爾欽便對外界承諾將不會簽署任何的軍售協議³⁴，這都顯示出總統在整個軍售的決策過程中具有絕對的影響力。

葉爾欽（Борис Ельцин）（Boris Yeltsin）

葉爾欽的崛起相當特殊，1974 年，年僅 42 歲的葉爾欽便出任斯維爾德洛夫斯克市³⁵ 市委書記，從此時起他從一位技術官僚轉而從事黨務工作，並對當地開始進行一連串的改革³⁶，也因此留下改革派的印象。1981 年葉爾欽當選蘇共 26 大中央委員，1985 年戈巴契夫指派葉爾欽出任莫斯科中央建設部部長，同年 12 月升任為莫斯科市委第一書記，1986 年葉爾欽便快速升任蘇共中央政治局候補委員。

³¹ 畢英賢 編，《俄羅斯》（台北：政治大學國際關係研究中心 1995），頁 120。

³² 趙竹成，《俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突》（台北：韋柏文化 2002 年 9 月），頁 187。

³³ 前揭書，頁 195。

³⁴ IJAR-IASS *Sergeyev will not sign arms deals during visit to South Korea. Aug 30 1999.*

³⁵ 前蘇聯第三大州，僅次於莫斯科與列寧格勒（聖彼得堡），位於烏拉山脈，是採礦以及冶金城鎮。

³⁶ 當時葉爾欽所進行的改革有三項 1.人事更新 2.解決勞工住宅問題 3.自行修築斯維爾德洛夫斯克-謝羅夫之間的公路

葉爾欽的迅速升遷與其改革態度立刻引起黨內同志的不滿，在一連串的政治鬥爭後，戈巴契夫於 1988 年解除葉爾欽的所有職務並且要求他退休，但也因此一變數，使得葉爾欽意識到必須為他自己建立群眾基礎，將自己形塑成反體制、堅持改革的形象，自己才有機會再次回到政壇。1989 年 3 月 19 日，在無記名投票下，葉爾欽以超過 9 成的得票率當選蘇聯人民代表大會代表，並且與薩哈羅夫（Сахаров）、波波夫（Попов）等激進派組成「民主綱領派」，自此成為反對戈巴契夫的代表人物之一。

1990 年，蘇聯進行了一連串的政治改革，其中最重要的就是放棄憲法第六條，共產黨放棄壟斷國家政治，並且開始實行政治多元化，並且實行總統制，將過去國家最高的決策單位由中央政治局轉移到總統委員會。

1991 年 6 月，俄羅斯進行第一次總統直選，葉爾欽以 57.3% 的得票率擊敗當時的保守派的對手-盧日科夫（Юрий Лужков; Yuri Luzhkov），同年的 8 月 19 日發生了著名的「819 政變」，葉爾欽在政變事件中戰勝了當時的保守派，使得政變失敗，同時也結束了蘇聯的政權。

1991 年 12 月 8 日，蘇聯的三個斯拉夫系共和國領袖，俄羅斯總統葉爾欽、烏克蘭總統克拉夫楚克（Леонид Кравчук; Leonid Kravchuk）、白俄羅斯最高蘇維埃主席舒什克維奇（Станислав Шушкевич; Stanislav Shushkevich）在白俄羅斯首都明斯克（Minsk）進行會晤後表示，三國將成立「獨立國家國協」³⁷，隨後的阿拉木圖宣言正式宣布「蘇聯不存在、獨立國協成立」，戈巴契夫迫於時勢在 12 月 25 日正式宣布蘇聯的結束。於此同時，葉爾欽正式取代戈巴契夫成為俄羅斯政壇中最具影響的人物。

葉爾欽的成功過程有相當大的成分是以群眾作為基礎，因此當他面臨政治上的危機時，往往具有優勢的地位。1992 年，葉爾欽面臨以魯茲科依（Александр Руткой; Aleksandr Rutskoi）與哈斯布拉托夫（Руслан Хасбулатов; Ruslan Khabsulatov）為主的人代會挑戰其休克療法的改革時，葉爾欽便是以人民作為其後盾，漠視西方的譴責，對議會發動攻擊，迫使政變落幕，並且透過以全民公投的方式通過了一部以葉爾欽主導下所制定的新憲法，使憲法賦予葉爾欽更多的權力。

葉爾欽的政見向來是以經濟為主軸，在他還在擔任斯維爾德洛夫斯克州（Свердловск）第一書記時，便以當地發達的經濟贏得相當高的評價，在他擔任總統後，便誓言要讓俄羅斯人民過富裕的生活並且要讓俄羅斯強大起來³⁸，這樣的宣示讓葉爾欽急於去尋找一個可以提供俄羅斯達成振興國家的方案，於是葉爾

³⁷ 尹慶耀，《獨立國協研究-以俄羅斯為中心》（台北：幼獅文化 1995 年），頁 11。

³⁸ 索羅夫約夫 克蕾必柯娃 著；張敏華 譯《葉爾辛傳奇》（台北：時報文化 1992 年），頁 35。

欽任內先推行親西方外交後推行新東方政策，就是希望藉由外交的力量，讓外國來幫助俄國提振經濟，並且推行激進的震盪療法企圖能夠快速的將俄羅斯帶進自由主義的市場經濟。

對外軍售對於葉爾欽而言，也是振興經濟的選項之一，出售軍火具有經濟以及政治上的利益，在經濟上可以藉由出售軍火快速獲得大量的外匯，以此便可以暫時舒緩經濟上的困境，而在政治上，葉爾欽以軍售挽救俄羅斯軍火工業將可以贏得軍火工廠員工的支持，而支持也將會在選舉中化為選票，同樣的，提振了經濟也有助於葉爾欽在總統大選時的支持度。但是出售軍火給予中共首先必須面對軍方的強烈反彈，為此，葉爾欽進行一連串的軍事改革，並且以提高軍人的待遇作為安撫軍方將領的手段³⁹。

就葉爾欽的從政歷程來分析，他是個性格十分明顯而強烈，根據媒體的形容，他是個經常有「驚人之舉」的總統，在面對蘇維埃的挑戰時，可以直接砲轟白宮而無視西方國家的抗議，但談及國內政治問題時，卻又強烈的反對修改憲法，不允許憲法的政治基礎受到動搖。

葉爾欽任內，對於軍售的態度，是視為提振經濟換取外匯的工具，只要符合戰略利益與國家安全的前提下都可以接受。

普丁 (Путин Владимир) (Vladimir Putin)

普丁出生於聖彼得堡，結束大學學業後即加入國家安全委員會 (KGB) 工作，並被派往東德組織情報網，東西德統一後普丁回到俄羅斯，不久後便辭去情報局的工作。1992 年 6 月，普丁幫助索布恰克 (Андрей Собчак) 當選聖彼得堡市市長，普丁自己則出任該市副市長與對外聯絡委員會主席，自此開啓普丁的從政之路。

索布恰克在 1996 連任失利後，連帶使得普丁必須暫時中斷從政的道路，1997 年楚拜斯出任俄羅斯政府第一副總理後，普丁被延攬為總統辦公室副主任，1998 年 5 月 25 日，普丁升為總統辦公室第一副主任，主管中央與地方關係事務，這項工作激起普丁的興趣，他認為目前俄羅斯最重要的就是處理中央與地方之間的關係，任內他積極走訪許多聯邦主體，也因此萌生恢復垂直權力體系的概念。

1999 年 8 月，葉爾欽召見普丁，並在 8 月 9 日任命普丁為代總理取代斯切帕生 (Сергей Степашин; Sērgēi Stēshin) 的職務，葉爾欽並且公開宣布普丁將為自己的繼承人，葉爾欽表示：「普丁具有豐富的國務工作經驗，能夠團結社會，並能確保繼續推動改革，普丁是當之無愧的下屆總統候選人」，普丁也同時表示

³⁹ 邱國棟，「蘇後俄羅斯軍方政治參與之研究 1992-1999」《政大俄羅斯所碩士論文》，頁 75。

將會參加 2000 年的總統大選。

1999 年，車臣的鷹派領袖-巴薩耶夫（Александр Басаев; Al'ks'ndr B's'iv）率領 500 名武裝份子入侵達吉斯坦並且發動多起恐怖攻擊行動，並號召俄羅斯國內回教徒成立「獨立的穆斯林共和國」⁴⁰，8 月 10 日，普丁隨即發表態度強硬的演說，表示「要毫不留情的打擊入侵達吉斯坦的匪徒，堅決維護俄羅斯領土完整」，同時也立即召集國防部、內政部、安全總局等單位成立小組商討行動計畫⁴¹，而俄軍也於 9 月 15 日殲滅大部分的武裝份子，普丁此時便給人留下強烈的鐵腕形象。

1999 年 9 月，車臣恐部分子陸陸續續在莫斯科等地製造爆炸案，正在紐西蘭參加 A□E□ 領導人非正式會談的普丁提早回到俄羅斯，根據當時的形勢，立刻宣布不再承認馬斯哈多夫所代表的車臣政權，並於 10 月 1 日進軍車臣，普丁在面對西方國家的壓力時，也表示出不妥協的態度，明確拒絕歐盟以及歐洲安全與合作組織的調停，美國甚至以停止經濟援助與貸款方式要求俄羅斯停火，且普丁仍表示不屈服的態度，但是普丁卻也因此得到俄羅斯人民的擁護。

在處理車臣問題的同時，普丁仍沒有忘記要處理俄羅斯的政治與經濟上的問題，普丁除了繼續沿用前任總理斯切帕生的經改政策，更提高政府對於經濟議題的關注程度，普丁向國家杜馬報告時，俄羅斯前三季的 GN□ 已增長了 1.5%，並且政府也開始清場所積欠的工資。1999 年 12 月底，在普丁穩住政權之後，葉爾欽宣布辭職並由普丁代理總統的職務，普丁並在 2000 年第一輪的總統大選中當選俄羅斯總統⁴²。

普丁繼任總統後，展現出過人的行動力，給俄羅斯民眾改革的印象，並且獲得媒體極高的評價，2000 年年底，俄羅斯著名的《側影》週刊所做的調查都指出普丁在所有的訪問項目中都獲得第一，同樣的調查結果也出現在《獨立報》上⁴³，普丁任內也完成許多改革，包括新稅法的實施、調整海關匯率、放寬外匯限制等多項經濟改革，而這些改革也獲得立即性的成效。另一方面，在行政上的改革，普丁根據「垂直權力體系」的概念，成立七個「總統管轄區」，以加強總統對聯邦的控制，藉此穩定聯邦體制⁴⁴。

普丁對於外交工作更是努力，媒體形容普丁：「普丁大部分的時間都用於出訪

⁴⁰ 王承宗，「車臣戰爭與車臣問題」，《問題與研究》（台北：政治大學國際關係研究中心）（第 39 卷 第 6 期 2000 年 6 月），頁 21。

⁴¹ 俄羅斯第一次對車臣戰爭便因為各部會各行其事而遭到失敗的下場。

⁴² 羅依·麥德維傑夫 著；王桂香 譯 《普京時代-世紀之交的俄羅斯》（北京：世界知識出版社 2001 年 8 月），頁 110。

⁴³ 前五名分別為：普丁（總統）、卡西亞諾夫（總理）、阿列克謝依二世（莫斯科及全俄大主教）格拉先科（中央銀行總裁）伊凡諾夫（外交部長）

⁴⁴ 范軍，「變遷中的俄羅斯國家體制-普京改革中央與地方關係」《東歐中亞研究 2001 年 第 4 期》，（哈爾濱：黑龍江社會科學院），頁 20。

國家和接待來訪的元首，從一個國家飛到另一個國家」，普丁上任後頻頻出訪各國，出席各項國際會議，藉此提升俄羅斯的國際地位。在他的對外政策規劃中，目標是要推動世界的多極化，繼續推行過去的東西並重的外交政策。

相對於葉爾欽對於軍售的態度，普丁則更善於利用俄羅斯在軍售上的優勢做為其外交政策的工具，普丁上台以後頻頻走訪亞太諸國並且積極推銷俄製軍備，期望開拓新市場，在舊有的買主中又加強彼此之間的合作關係，在對中國的軍售中，提高對中國技術轉移的程度，並出售科技層次較高的武器⁴⁵，而在印度方面則提供貸款以購買俄羅斯更多的武器，普丁並且積極的開拓新的武器市場，向東南亞國家推銷武器。原則上，普丁與葉爾欽時期對外銷售武器的基本原則沒有太大的變動，但是普丁較葉爾欽善於利用軍售作為外交政策的工具，藉著軍售使兩國之間的關係更密切，也利用軍售做為談判的工具，使俄羅斯在國際上的地位更加活躍，這也是普丁與葉爾欽最為不同的地方。

二. 總統身邊的核心幕僚

在整個對外軍售的決策過程中，總統雖然具有最終的決定權，但是總統在決策以及評估的過程中，需要一群幕僚人員從旁協助，也可以說是這群核心人物在影響總統的決策過程，有時甚至是這一群實際在替總統進行決策，例如葉爾欽在第二任總統任期中因為心臟病的問題幾度住院，俄羅斯的國家大政就幾乎掌握在楚拜斯的手中。因此我們必須專門討論這些所謂的總統府高層人士，而這些人跟他所在的職位並不一定有絕對的關係，也不一定來自哪些政府單位，而討論的部分則以葉爾欽時代為主軸，普丁總統雖然就任已經超過三年，但在人事任用上的變動是以 KGB 幫與彼得堡幫為主，但是相較於葉爾欽時期，普丁身邊的這群智囊所能影響的層次遠低於葉爾欽時期，因此將會以葉爾欽時代為主。而在決定軍售案的過程中，國防部的影響力反而是最小的，相對的國防部負責的僅是技術把關的工作，俄羅斯軍方對於軍售所持的態度都是以反對為主；而外交部在決策過程中就顯的較為重要，特別是普里馬科夫主掌外交部的時期，外交部在決策過程中就顯的相當具有影響力。

科濟列夫 (Andrei Kozlov)

相對於蘇聯時期外交部長莫洛托夫與格洛米科，俄羅斯第一任外交部長對於西方的態度，便採取相當積極並且與西方友好，甚至迎合西方，因此科濟列夫被俄羅斯大眾戲稱為「點頭先生」(Mr. Yes)⁴⁶。

⁴⁵ 網路新聞「普京訪華俄對中國軍售大豐收」

<http://chin.hk.milic.m/militr/nws/2000/0006/nws-2403.htm>

⁴⁶ Yuri V. Izrael "Russians and China: what is in it for them?" *Russia and Asia-the emerging security*

科濟列夫由於擁有豐富的外交工作經驗與學識，並且主張與西方世界交好的概念為葉爾欽所認同，在俄羅斯獨立後便成為俄羅斯第一任的外交部長。俄羅斯媒體普遍認為科濟列夫「富有經驗、通曉國際關係」，西方觀察家也認為科濟列夫年輕溫和，有助於俄羅斯政府的開放形象，「任命他為外交部長是一個很好的選擇」。事實上，科濟列夫的形象也的確給俄羅斯政府帶來活力，並給予民眾一個關於未來的願景。

科濟列夫上任後，所代表的大西洋主義學說也受到採用，科濟列夫主張俄羅斯必須採行一條與戰後德國、日本相同的路線，也就是接受美國的經濟援助，進而達到經濟復興的目的。在這樣的方針下，科濟列夫在與西方國家處理國際事務時，往往與西方國家站在同一陣線，而關係到本國利益時，科濟列夫則是採取退讓的態度，在俄羅斯與西方進行軍備控制談判時也採取了較大幅度的讓步。但是隨著美俄之間蜜月期的結束，美俄關係並未如科濟列夫所預期的樂觀，科濟列夫面臨國內對於外交工作的抨擊，1993年底俄羅斯國家杜馬選舉，民主派失勢，向西方一面倒的外交政策也受到質疑，科濟列夫也開始改變他的立場，強調俄羅斯不能只是美國的小夥伴而應該是美國的平等夥伴。

雖然科濟列夫積極的改變外交立場，但葉爾欽仍然在政治現實的考量下，將科濟列夫免職，以提振葉爾欽在1996年的總統選舉，但就科濟列夫整個外交部長生涯而言，葉爾欽對其可說是相當信任，科濟列夫也堅定的站在葉爾欽這一方，雖然在軍售議題中，科濟列夫可能沒有任何的直接關係，但其對於外交工作的理念，仍然影響著葉爾欽的決策過程，科濟列夫也反映著葉爾欽總統早期對於西方國家的信任，以及積極參與西方社會的態度，因此不能忽略這位被俄羅斯戲稱為點頭先生的科濟列夫。

普里馬科夫 (Yevgenii Primakov)

1980年代，擁有豐富學識與實務經驗普里馬科夫受到戈巴契夫的拔擢，成為戈巴契夫的幕僚人員，蘇聯解體後，由於葉爾欽相當欣賞普里馬科夫的才能，因此將他繼續留在政府部門當中，並且任命他為對外情報局局長。

普里馬科夫進入對外情報局後，開始對情報局進行改革，他認為國家利益才是對外情報單位的工作原則而非以意識形態為主。他也曾經公開表示：「情報工作不是為了政治家個人而是為俄羅斯國家利益服務，情報機構沒有永遠的朋友或敵人，所擁有的，僅是永恆的利益」⁴⁷，顯示出他是個徹底的現實主義者。普里馬

agenda □302.

⁴⁷ 普里馬科夫，《大政治年代》（北京：東方出版社 2001年10月），頁149。

科夫並且負責編撰關於俄羅斯國家安全的分析報告，而這一份報告也對將來的「新軍事學說」產生相當大的影響。

1996年，普里馬科夫被葉爾欽任命為新任的外交部長，藉以宣示俄羅斯將開始改變其外交路線，另一方面，普里馬科夫的出線也是因為葉爾欽希望藉由任命新任的外交部長來逃避過去親西方政策的失敗，以獲得總統選舉的連任。普里馬科夫上任後，根據他現實主義的信念以及對國際現勢的研判，研擬出俄羅斯新的外交方向，其中最主要的核心概念就是要放棄過去親西方的外交政策，並且以恢復俄羅斯大國地位為最高原則。他為俄羅斯的外交工作定出四項原則：

1. 推動積極的外交政策，以做為提供推動民主化與進行經濟改革的基礎
2. 推動全方位外交，並且保持外交政策的靈活性
3. 奉行獨立自主的外交政策
4. 維護國家利益，在不與他國對抗的前提下，將利益儘可能的擴大。

普里馬科夫的外交理念就是建立多極的世界體系，並使俄羅斯成為世界上重要的一極，對於西方世界，他主張繼續與西方國家保持合作關係，但是在面對北約東擴與軍備控制等議題，則表達出俄羅斯的立場，反對單方面的讓步。而在亞太國家方面，則是加強與中共、印度的關係，主張應該強化中共與印度的力量，以此牽制美國建立單極世界的企圖，普里馬科夫的外交工作理念，就是以雙頭鷹做為核心，既面向西方也面向東方，靈活運用制衡的手段以增加俄羅斯在國際社會的影響力。而在外交部長的2年任內，普里馬科夫使俄羅斯順利成為八大工業國的會員，並得以加入APEC，成功提高了俄羅斯在國際間的影響力，並因此獲得葉爾欽的高度信任。

1998年，俄羅斯出現長達47天的政治危機，杜馬對於葉爾欽所提名的總理人選均給予否決，在這種危機下，葉爾欽只好選擇各方政治勢力都能接受的普里馬科夫出任總理，普里馬科夫的能夠擔任總理，除了因為國家杜馬中的大多數議員表示出支持的態度外，也是因為“亞博盧（Блок Яблоко）⁴⁸”集團認為普里馬科夫「不具有政黨色彩且無意願競選總統」，所以可以獲得議員的明確表態支持。另一方面，普里馬科夫的政績也獲得前任總理齊諾梅爾金與葉爾欽的高度信任，因此獲得葉爾欽的提名。

普里馬科夫出任總理後，首要任務是穩定政局，調整經濟政策，繼續推動過去他擔任外交部長時所制定的外交路線，並組成一個以左派勢力為主的政府，也因

⁴⁸ 1993年，由亞夫林斯基(Григорий А. Явлинский)，博爾德列夫(Юрий Болдырев；Yurii Boldirev)，盧金(Владимир Лукин；Vladimir Lukin)三人所組織的競選聯盟，最主要的政治主張是建立以私有制為基礎的市場經濟。

此使得俄羅斯府會之間的關係獲得改善。在他上任 8 個月後，俄羅斯國內的經濟危機明顯緩和下來，民意調查的結果也顯示出他所獲得的支持率超過葉爾欽，但這也成爲日後葉爾欽撤換他的因素之一。普里馬科夫進行國內金融改革時，所制定的諸多政策對右派的金融寡頭造成利益上的損失，也使得這些右派勢力處心積慮要讓普里馬科夫下臺，而在國內政治危機化解之後，葉爾欽也開始對這位聲望超過他的總理表達出不滿，公開暗示「沒有不可以替換的總理」，並在 1999 年 5 月 12 日，正式發布命令解除普里馬科夫的總理職務。

在普里馬科夫擔任外交部長期間，是他對於俄羅斯最有影響力的一段期間，這一段時期是葉爾欽最信任普里馬科夫的時期，對於普里馬科夫所提出的建議多半都會接受，而在擔任外交部長期間，普里馬科夫所主張的外交路線便是加強與亞太國家之間的關係並且反對以美國爲主的單極世界，將俄羅斯的國家利益放在外交上，儘可能的擴張俄羅斯的國家利益，也因此，我們可以看到在普里馬科夫擔任外交部長的時期，俄羅斯對外軍火輸出的數量與金額都是一個高峰期，普里馬科夫對於俄羅斯的對外軍售可說是具有相當程度的影響力。

伊凡諾夫 (Игорь Иванов)

作爲葉爾欽最後一任外交部長，伊凡諾夫可說是有些許幸運的成分在其中，少年時期的伊凡諾夫期望能夠像他父親一樣，成爲蘇聯軍隊的一員，但由於體檢不合格，因此無法進入軍隊，但這也多少可以看出伊凡諾夫的愛國主義成分。1970 年，伊凡諾夫認識了自中東回國擔任世界經濟和國際關係研究所副所長的普里馬科夫，但並沒有獲得普里馬科夫的特別重視，但伊凡諾夫此時所結識的女友，也就是他未來的妻子，是科濟列夫的女兒。而在當時的蘇聯，想要進外交部工作必須具有兩項條件，一是擁有莫斯科國際關係學院的學歷，而且要父母都是政府官員，伊凡諾夫在結婚之後，憑藉著岳父科濟列夫是當時蘇聯外交部副部長的關係，得以進入外交部工作，在 1973 年展開他的外交官生涯。1996 年，普里馬科夫出任外交部長，將當時擔任第一副部長的伊凡諾夫留任，並與伊凡諾夫共同規劃出俄羅斯新的外交政策，且積極的培養伊凡諾夫成爲自己的接班人。1998 年，普里馬科夫升任總理後，便推薦伊凡諾夫擔任外交部長。

伊凡諾夫擔任外交部長的時期，俄羅斯正面臨相當嚴重的政府危機，除了金融風暴之外，北約不斷向東逼近也威脅到俄羅斯的戰略空間，他在上任之前所提出的外交主張就是要以外交來幫助國內經濟發展，爲解決國內問題提供良好的國際環境，同時也必須維護俄羅斯的大國影響力與國際地位。1998 年 9 月 22 日伊凡諾夫在聯合國發表關於科索沃問題的演說，表達出俄羅斯將致力於建立多極化的民主世界，聯合國應該在國際事務中發揮出主導的作用，並且反對民族分離主義

49。伊凡諾夫對外交政策所持的原則「是別人的我不要，屬於我的別想拿走⁵⁰」，這樣的態度反映在堅決的反對北約東擴與俄羅斯加入北約的議題上，與日本處理北方四島時也表達出不願對日本讓步的態度。

伊凡諾夫較為強硬的姿態，在對外軍售議題上也具有相當程度的影響力，認為既然軍售是俄羅斯重要的經濟命脈，軍備控制議題也不可能讓俄羅斯單方面的讓步，俄羅斯就必須維持一定程度的對外軍售，並且也必須與中國印度進行軍事技術上的合作與交流，這樣才有助於維護俄羅斯的國家利益。而到目前為止，伊凡諾夫仍為普丁的外交部長⁵¹，對於普丁的對外政策包括軍售政策在內維持一定程度的影響力，而俄羅斯對外軍售也將不會出現重大的轉變。

楚拜斯 (Андрей Чубис)

楚拜斯來自白俄羅斯，祖先是來自波羅的海的家族，1990年，楚拜斯開始投入政壇，由列寧格勒經濟工程學院的副教授轉戰列寧格勒市蘇維埃執行委員會副主席，楚拜斯最主要的主張就是在列寧格勒建立自由貿易區，藉由吸收外資作為發展市場經濟的硬體建設經費來源。1991年11月，葉爾欽與蓋達爾(Ероп Т. Гайдар; Yǝgr □ G□d□)開始進行市場經濟的改造工作，楚拜斯被葉爾欽延攬入政府工作，擔任國有資產管理委員會主席，掌管俄羅斯的私有化工作。

楚拜斯的私有化政策分為兩大階段，第一階段憑證私有化(v□uch□r □riv□tiz□ti□h □ri□d)，而第二階段市貨幣私有化階段(m□h□t□r□□riv□tiz□ti□h □ri□d)⁵²，但是在私有化的八年過程中，僅有一小部分的人因為私有化而致富，這一部份人被稱為是「新俄羅斯人」，私有化政策也因為其政治目的、選舉考量與官員的私人利益而使得政策無法達到其應有的目標而失敗，也因此楚拜斯在1995年12月被葉爾欽解除副總理的職務。

但是楚拜斯並沒有因此消失在政壇，1996年總統大選，俄羅斯右派金融寡頭邀請楚拜斯主持葉爾欽的總統競選工作，葉爾欽連任成功之後，葉爾欽授與楚拜斯總統辦公室主任兼第一助理的工作，而其影響力更遠遠高過過去的副總理職務，使他成為在克里姆林宮中僅次於葉爾欽的第二號人物。

在俄羅斯的政治體系中，總統具有絕對影響力，因此這位總統身邊的重要人物自然也有相當程度的影響力，在加上楚拜斯與葉爾欽家族的關係匪淺，更使得他

⁴⁹ 俄羅斯外交部網站 <http://www.mid.ru>

⁵⁰ 人民網 <http://russi□n.□□□□□c□m.cn/zhu□nti/w□izh□ng/zw/ji□nli.htm>

⁵¹ 伊凡諾夫已於2004年3月9日轉任俄羅斯安全委員會秘書長，原職缺由原俄羅斯駐聯合國代表拉夫羅夫接任。

⁵² 吳玉山，《俄羅斯轉型~1999-一個政治經濟學的分析》，(台北：五南圖書 2000年4月)，頁208。

在克里姆林宮中的影響力更形擴大，當楚拜斯接掌辦公室主任之後，隨即發布命令：「凡需呈送總統的文件或需經過總統簽署的文件或草案，必須先經過辦公室主任的審核，由辦公室主任決定呈交總統或發回」，也因此項規定，使得楚拜斯在葉爾欽因為心臟病住院期間權力達到顛峰，在這一段期間他幾乎是在代替葉爾欽行使總統權力，楚拜斯甚至與當時的總理齊諾梅爾金共同決策國家的政治、經濟、軍事等重大問題，楚拜斯在俄羅斯政壇的影響力可見一般，他的對手甚至視他為葉爾欽身邊的拉斯普丁⁵³。

1997 年底，楚拜斯再度因為「稿費事件⁵⁴」而出現政治危機，葉爾欽為了平息政治風暴，撤除稿費事件中的三位編輯的政府職務以及楚拜斯的財政部長職務，保留楚拜斯第一副總理的職務。1998 年 3 月齊諾梅爾金政府遭到解散，楚拜斯的職務也被解除，但葉爾欽仍然讓楚拜斯去掌管俄羅斯的統一電力公司，使得楚拜斯得以繼續維持他在俄羅斯政壇的人脈。

楚拜斯在俄羅斯政壇上具有相當高的影響力，在軍售的遊說過程中，楚拜斯絕對是無法錯過的環節，特別是在葉爾欽生病住院的那一段期間，楚拜斯幾乎是替葉爾欽決定國家大小事，俄羅斯軍火工業在私有化的過程中遭遇到許多挫折，如果藉由軍售可以提振俄羅斯軍火工業，自然是皆大歡喜。2000 年普丁上台後，楚拜斯憑藉過去與普丁的私人交情，在普丁的智囊團中更少不了楚拜斯，在未來仍然需要注意這位在俄羅斯政壇中具有高度生存能力的人。

帕特魯舍夫（Pateruserv）

帕特魯舍夫是普丁最重要的親信之一，被外界普遍認為是真正的「總統人馬」⁵⁵。他也是屬於蘇聯情治系統出身的官員，蘇聯解體後，帕特魯舍夫於 1994 年開始擔任聯邦安全局內部安全局長，而後又擔任聯邦安全局副局長並且兼任組織與幹部工作檢查局局長，1998 年 6 月擔任俄羅斯總統監督局局長，並於同年八月被任命為俄羅斯總統辦公室副主任。在普丁卸任聯邦安全局局長之後，帕特魯舍夫便接下此職務。

⁵³ 拉斯普丁（Григорий Ефимович Распутин），來自西伯利亞，沙皇尼古拉二世的寵臣，宣稱可以治好皇儲阿列克謝依的血友病，拉斯普丁也因此獲得沙皇一家的信任，逐漸插手國事，間接導致羅曼諾夫王朝的加速滅亡。引自 劉炳均，《俄羅斯歷史概論》（台北，國立編譯館 1999 年 10 月），頁 300。

⁵⁴ 稿費事件起於楚拜斯與博伊科、莫斯托沃伊、卡札科夫、科赫 5 人與《今日報》簽約，撰寫一本有關私有化過程的書籍，但是這本《俄羅斯私有化史》所收取的稿費卻異常的高，根據合約，很個人將可獲得 9 萬美元，平均下來，楚拜斯每寫一行字將可獲得 72 美元，並且出版社將預付 60% 的稿費，除了過高的稿費外，最主要的問題仍出於此事件發生在俄羅斯國有電信公司拍賣的前夕，而付給楚拜斯稿費的正是收購此集團的老闆-聯合進出口銀行-塔波寧，而聯合進出口銀行也以十分低的價格收購俄羅斯國有電信，其中的政商關係才是問題所在。

⁵⁵ 穆欣（Мухин）高增訓 譯，《普京與幕僚》，（北京：新華出版社 2003 年 10 月），頁 83。

對於俄羅斯的國家安全系統而言，帕特魯舍夫可說是最具有影響力的人，理由之一便是因為其情治系統的出身，並且主管過內部安全局，因此對於國安工作相當勝任。而帕特魯舍夫本人與普丁相當密切的私交更是其影響力所在⁵⁶，普丁也相當信賴帕特魯舍夫對他的忠誠，兩人的家庭也有密切的往來，因此在普丁政府決策過程中，帕特魯舍夫具有相當大的影響力，在分析政策形成的過程中，不能忽視他所擁有的影響力。

伊凡諾夫（Sergi Ivānōv）

俄羅斯現任國防部長伊凡諾夫被視為是總統普丁另一個重要的親信，他是過去普丁在情報部門的同事，並擔任俄羅斯對外情報局副局長的職務。由於伊凡諾夫出色的分析能力，因此普丁將其升任至俄羅斯聯邦安全局副局長，隨後又將其升任為俄羅斯安全委員會秘書。

伊凡諾夫與普丁同為列寧格勒大學校友⁵⁷，大學畢業之後又同在蘇聯克格勃（KGB）工作，並且被分配到瑞典及芬蘭工作。1998年8月起，伊凡諾夫開始任職俄羅斯聯邦安全局副局長並且兼任分析、預測與戰略計畫局局長，1999年接替普丁，出任俄羅斯安全委員會秘書。2001年3月，普丁任命其擔任俄羅斯國防部部長，並兼任「國家投資公司」總經理，而此項職務則是負責俄羅斯對外的軍品貿易工作，就其位置與其人脈關係來看，伊凡諾夫在軍火交易中具有相當的影響力，也因此國防部對於對外輸出軍備的立場有了轉變。

德米特里耶夫（Dimitrii Iev）

德米特里耶夫畢業於莫斯科國際關係學院，2000年8月以前都在俄羅斯的情資單位工作，他先於蘇聯克格勃（KGB）工作，蘇聯解體後就在俄羅斯對外情報局工作，他長期的身分是以外交部的名義在國外出差，並擔任俄羅斯駐南非大使館顧問。

2000年8月，德米特里耶夫被對外情報局派往工業、科學和技術部，負責與國外接洽軍事技術合作。同年11月再被任命為俄羅斯國防部副部長，並開始負責主管武器貿易的業務⁵⁸。

就德米特里耶夫的出身來看，雖然與普丁有密切的關係，但是他反而是伊凡諾夫（國防部長）的人馬，他能夠出任國防部副部長，是因為伊凡諾夫所代表的強

⁵⁶ 前揭書，頁 84。。

⁵⁷ 前揭書，頁 113。

⁵⁸ 前揭書，頁 143。

力官員與克里巴諾夫之間爭奪武器控制貿易權的結果⁵⁹。

三. 國防部在軍售決策中的角色

俄羅斯的對外軍售系統幾乎是操縱在總統一人的情況下，在這樣特殊的體制之下，國防部仍然扮演了一個技術把關的重要角色。俄羅斯在軍售議題的客觀目標就是避免對於俄羅斯聯邦形成任何經濟、政治、國家安全上的傷害，如出口部門就必須去決定有哪些物資、商品、技術是必須受到控管的，在軍售上，俄羅斯軍事技術委員會就必須對政府提供對於軍購國所提出之軍購計畫的建議，而國防部就是在整個軍售決議過程中，必須去考量在內的重要機構。

1992年，俄羅斯國防部成立出口控制委員會（KEKMO），所負責的業務是檢核軍購國所提出的採購清單，並且與外交部合作。除了審核購物清單外，也提出對於軍購國所可能形成的威脅的戰略建議。KEKMO所提供的清單可以決定俄羅斯將出售攻擊型或防禦性武器，而戰略建議也會針對所出售的武器來進行評估。KEKMO的工作準則便是避免俄羅斯在軍事科技領域遭受到任何威脅。KEKMO並且是以個案審查的方式，對武器申購國進行審查核發執照或駁回，而審核的內容除了武器本身之外也包括了武器技術以及製造過程⁶⁰。

KEKMO是歸俄羅斯國防部第一副部長所管轄，除了各類武器及其技術部門包括國防部武器管理委員會主席、國際軍事合作部、國防部參謀長，俄羅斯安全防衛部以及俄羅斯國家武器出口公司（Rozvuzhni）都包含在整個KEKMO當中⁶¹。在沒有迫切議題的狀態下，這個部門一個月會定期集會一次以討論意見。集會的過程中會討論武器外銷的評估草案，當外銷草案有爭議時，便會重新審核一次。而一旦草案獲得共識，便可以立刻簽署通過。俄羅斯所有的軍火商都必須獲得KEKMO的許可，才可以對外銷售軍火，而KEKMO的決策核心又掌握在國防部第一副部長以及國防部武器管理局中。

KEKMO的主席或由其副手，定期的向政府進行工作報告。而如果軍火企業要與國外進行技術合作，甚至在國外設立分廠或技術交流，則必須經過軍事科技政策跨部門合作會議（KMSV）的通過才可以進行。

俄羅斯國防部在進行軍購案評估時，會將軍購國的能力以及意圖評估在其中，特別是當軍購國的軍購意圖超過了防衛敵人入侵的能力時，便會阻止這樣的軍購案。

⁵⁹ 前揭書，頁144。

⁶⁰ In Antho Russia and the arms trade Oxford [England]; New York: Oxford University Press; Second Edition: Siri, 1998 120.

⁶¹ In Antho Russia and the arms trade 122.

小結

雖然各項資料都顯示出在俄羅斯軍售中，總統對於軍售案的成交與否有很大的關係，但在研究中我們很難直接證明總統以及他身邊幕僚可以決定軍售，有許多實際情況並沒有辦法推測出來，僅能就現有的資料加以分析。而本章節著重於對總統及其幕僚進行描寫，主要是希望在檢視人物的背景、政治立場等來推測這些人在軍售中所具有的影響力與作用。在軍售案中，所有的前提與考慮因素都納入考量後，最後決定軍售案的執行與否，還是在總統個人的抉擇當中，所有的因素，包括國際情勢、戰略考量、經濟因素與政治考量等，都必須經過總統最後這一道程序，因此我們必須探討這一極為重要的因素，也就是總統，總統再決定一項軍售案時，必須考慮到許多因素，並且參考專業機構的意見作出決策，如何在經濟發展與國家安全取得平衡以及總統個人的政治前途與聲望便往往成爲最後決定軍售的考量因素，而就當前的俄羅斯的對外軍售中，也都能夠符合這些考量。