

# 乌克兰国家治理： 基础条件、政策选择与国家状态<sup>\*</sup>

赵会荣

**【内容提要】** 本文从国内政治视角探讨乌克兰国家治理，并提出一个分析框架。本文认为，乌克兰国家治理之低效与其国家基础条件、政策选择和国家状态有着密切的关系。乌克兰国家治理的基础条件兼具优势与劣势，决定了国家面临地区分离主义倾向和族群分歧、经济与国防脆弱、与俄罗斯存在分歧与矛盾等问题。要解决这些问题，理想的政策选择应以公共利益最大化为取向，稳妥处理中央与地方关系，构建包容性的国家认同，推行包容多元的民族文化政策，促进经济可持续发展并在此基础上推进国防建设，以及坚持和平、中立和平衡的外交政策。然而，乌克兰独立以来的现实政策选择却距离理想方案渐行渐远，主要体现在政治激进化与地缘政治化、历史叙事和民族文化政策一元化、经济寡头化、国防能力建设滞后以及外交政策极化。如此政策选择背离了公共利益最大化取向，不仅未能有效解决国家面临的主要问题，反而加剧了内外分歧与矛盾，导致国家长期处于危机或准危机状态，而糟糕的国家状态对政策选择形成反噬作用，促使政策选择具有短期性和依附性的特点，并与国家状态形成恶性循环。

**【关键词】** 乌克兰 国家治理 基础条件 政策选择 国家状态

**【作者简介】** 赵会荣，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所乌克兰研究室主任、研究员。

---

\* 本文系中国社会科学院创新工程项目“‘一带一路’框架下乌克兰发展战略研究”的阶段性成果。

## 引言：概念、文献综述与分析框架

“国家治理”概念最早由世界银行在 1997 年报告中正式提出，其基本内涵是：政府作为治理国家的公共机构，有权制定政策与战略并付诸实施，这些政策和战略直接影响国家的发展。简单地说，国家治理就是国家公共权力机构治国理政的全部活动。国家治理的理想状态是善治，即公共利益最大化，国家与社会处于最佳状态。善政是对政府治理的要求，好的政府是通向善治的关键<sup>①</sup>。

国家治理对转型国家的执政理念和政策选择产生重要影响，因此成为研究这些国家发展模式和发展道路的重要路径。乌克兰既是转型国家，也是苏联解体后新独立国家。对乌克兰而言，国家治理包括国家构建、制度转型以及国家的良性和可持续发展。关于乌克兰国家治理，相关研究成果按照研究视角大体上可分为五类。第一类将乌克兰置于制度转型的分析框架中，以政治民主化和经济市场化为衡量国家治理效果的主要标准，并将治理效果的优劣归因于制度转型的速度和程度<sup>②</sup>。第二类以欧洲社会为坐标，从欧洲一体化的角度观察乌克兰，以欧盟对乌克兰提出的入盟条件为主要标准衡量乌克兰国家治理进程，主要关注一体化进程、联系国协定、一体化对乌克兰的影响等问题<sup>③</sup>。第三类从国家构建的视角看待乌克兰国家治理，主要关注乌克兰内部事务，包括民族国家认同、语言宗教、历史记忆、民族主义、意识形态、身份政治、“颜色革命”、社会变迁、寡头政

---

① 俞可平：《国家治理的中国特色和普遍趋势》，载《公共管理评论》2019 年第 3 期。

② 参见：Oleh Havrylyshyn, *The Political Economy of Independent Ukraine: Slow Starts, False Starts, and a Last Chance?* London: Palgrave MacMillan, 2017; Anders Aslund, Michael McFaul, *Revolution in Orange: The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*, Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

③ 参见：Leukavets, Alla, *The Integration Policies of Belarus and Ukraine vis-à-vis the EU and Russia: A Comparative Case Study Through the Prism of a Two-Level Game Approach (Soviet and Post-Soviet Politics and Society)*, Ibidem Press, 2021; Olexandr Nekhay, M. Carmen Delgado and Manuel Alejandro Cardenete, “Does Abolishing Tariffs in Bilateral Trade Matter for a Country's Economic Growth? The Impact of the EU - Ukraine DCFTA”, *Europe - Asia Studies*, Vol. 73, No. 7, 2021, pp. 1257 - 1278.

治、精英政治、政治经济改革、对外政策等<sup>①</sup>。第四类从国际体系和地缘政治的视角看待乌克兰及其与外部世界的关系，主要聚焦大国博弈以及对乌克兰的影响<sup>②</sup>。第五类从反帝国主义和反殖民主义的视角看待乌克兰国家治理及其与俄罗斯的关系<sup>③</sup>。

不同的出发点和衡量标准可能对乌克兰国家治理得出不同的结论。客观来看，尽管乌克兰获得了独立国家地位并在构建现代国家过程中取得了不小的进展，获得了国际社会的承认，但从经济社会发展的各项指标看，乌克兰国家治理的效果极不理想，被公认为欧洲最贫穷和最腐败的国家之一，甚至被一些学者指为“国家功能失调”或“失败国家”，而2022年2月24日爆发的军事冲突将其进一步推向苦难的深渊。乌克兰国家治理为何低效？是源于外部的地缘政治竞争，还是国家内部因素所致，抑或是二者兼而有之？我们毫不怀疑国际政治因素的重要性，国际力量结构和大国博弈确是中小国家发展的重要约束条件。乌克兰危机就是内外多重因素导致的结果<sup>④</sup>。本文探讨的对象是乌克兰国家治理，主要

---

① Валерій Смолій, 25 років незалежності: нариси історії творення нації та держави, Київ Ніка – Центр, 2016; Я. А. Жаліло, Я. Б. Базилюк, О. О. Коломієць та ін., *Тридцять років незалежності України: соціально – економічні підсумки та стратегічні візії майбутнього*, Київ: НІСД, 2021.; Виктор Мироненко, Екатерина Чимириш и др., Тридцатилетие независимости Украины: состояние политики и экономики, рабочая тетрадь Российского совета по международным делам (РСМД) № 61/2021; Мигранян А. А. Украинский выбор: 30 лет спустя//Экономика, 2022. № 3; [美] 蒂莫西·斯奈德:《民族的重建:波兰、乌克兰、立陶宛、白俄罗斯(1569~1999)》, 南京大学出版社2020年版; [美] 沙希利·浦洛基:《欧洲之门:乌克兰2000年史》, 中信出版社2019年版; Andrew Wilson, *Ukraine's Orange Revolution*, Yale University Press, 2005; Mychailo Wynnyckyj, *Ukraine's Maidan, Russia's War: A Chronicle and Analysis of the Revolution of Dignity*, Tantor and Blackstone Publishing, March 1, 2021.

② Richard Sakwa, *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, I. B. Tauris, March 30, 2016.; Andrew Wilson, *Ukraine Crisis: What It Means for the West*, Yale University Press, November 4, 2014; Elias Gotz, *Russia, the West and the Ukraine Crisis*, Routledge, 2019.

③ Taras Kuzio, Russian and Ukrainian elites: A Comparative Study of Different Identities and Alternative Transitions, *Communist and Post – Communist Studies* 51 (2018) 337 – 347; *Russia, Ukraine and Contemporary Imperialism*, edited by Boris Kagarlitsky, Radhika Desai, Alan Freeman, Routledge, 2019.; Volodymyr Yermolenko, “Atypical Post – Colonialism: Ukraine in Global Political Thought”. *Ukraine Analytica*, 2 (24), 2021.

④ 赵会荣:《乌克兰危机的多维探源》, 载《俄罗斯东欧中亚研究》2022年第4期。

聚焦国内政治，因为“在现实政治中，国内政治也会时常产生影响”<sup>①</sup>。有时，这种影响甚至超过国际政治，尤其表现在国家治理层面。



国家治理的关键是什么？如何促使公共利益最大化？相关研究莫衷一是，有的强调制度、治权、政府责任、法治、以人为本、人才，有的强调处理好改革、稳定和发展的关系，促进政府、市场、社会三者相互协调良性互动等<sup>②</sup>。本文认为，民主或威权、市场经济或计划经济本身并不等同于公共利益最大化，并非国家治理的目标，而是国家治理的工具。国家治理中工具的使用要有针对性。对于新独立国家而言，国家治理的关键在于，政府要客观衡量和准确把握国家的基础条件，找到对公共利益形成挑战的主要问题、矛盾和冲突，制定有效应对措施，通过提供公共服务最大限度满足公众诉求，使国家保持良好的秩序，促进社会的稳定和发展。因此，本文聚焦乌克兰的基础条件、政策选择和国家状态，并依据它们之间的逻辑关系建立分析框架。本文认为，国家状态与国家的基础条件和政策选择有着密切关系，理想的国家治理方案应全面考虑国家的基础条件，充分利用基础条件中的优势并尽量弥补基础条件的不足，致力于解决国家面临的主要问题，从而塑造良好的国家状态。而国家状态也对政策选择具有反哺或反噬作用。

<sup>①</sup> [美] 约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》，王义桅、唐小松译，上海人民出版社 2015 年版，第 439~440 页。

<sup>②</sup> 参见王绥：《关于国家治理的研究综述》，载《厦门特区党校学报》2015 年第 4 期。

良好的国家状态可以为政策选择提供更加充裕的空间，允许决策者致力于争取国家的长远利益和社会福利的最大化，并使政权得以巩固，政策得以保持连续性、稳定性和有效性。而糟糕的国家状态则因蕴含巨大的不确定性，极易推动决策者优先维护自身的政权安全或者小群体利益，并偏好追逐短期政策效应，从而使政策选择与国家状态构成恶性循环。

## 一 乌克兰的基础条件

国家的基础条件是政府决策的重要依据和参考，影响政府的思维模式和行为方式，并且在很大程度上决定了国家的发展空间。基础条件本身似乎是无须解释的，但事实并非如此，基础条件需要客观认知。由于信息的不对称性和传播过程的不确定性，对一个国家基础条件的认识可能以偏概全甚至存在误解，从而影响国家政策选择的逻辑和对国家状态的认识。乌克兰真的如有些评论认为“一手好牌打得稀烂”，抑或存在“先天不足”？在讨论乌克兰政策选择前有必要对乌克兰独立之初的基础条件择要阐释，包括地理条件、历史记忆、区域和文化、经济基础、军事力量。

### （一）地理条件：地缘政治博弈的前沿

基辛格曾撰文称，如果乌克兰要生存与发展，就不应该成为一方反对另一方的前哨——而应该成为连接两方的桥梁<sup>①</sup>。那么，为什么乌克兰在现实中成为俄罗斯与西方地缘政治对抗的“风暴眼”？地理条件对于乌克兰国家治理来说利弊皆有。其利在于，拥有显要的地理位置、宜居的自然条件和广袤的领土。乌克兰处于北纬44~52度之间，气候比北欧国家和俄罗斯更温暖，境内以平原为主，适宜居住。境内最大河流——第聂伯河水域宽阔，贯穿南北，可以通航进入黑海。其弊在于，陆界绵长蜿蜒，地形易攻难守，除西部喀尔巴阡山和中部的第聂伯河外，境内再无抵御外敌的自然天险，且周边强邻林立，长期争斗不休，致使其成为不同政治力量争夺的对象和对抗的焦点。历史上，乌克兰人屡屡尝试通过联盟方式求得自治或独立，但最终都被周边强敌占领。独立以后的乌克兰处于两大政治力量——俄罗斯与西方地缘政治博弈的前沿，地理环境仍然不甚理想。一

---

<sup>①</sup> Henry Kissinger, “To Settle the Ukraine Crisis, Start and the End”, *The Washington Post*, March 5, 2014.

位乌克兰高级外交官曾感慨称，乌克兰处于相互对抗的俄罗斯和西方之间，两方都“玩弄”乌克兰这个“美女”，但都不娶她。乌克兰若处于哈萨克斯坦的地理位置，情况可能迥然不同。地理条件给乌克兰带来的压力在不同时期并不一样。乌克兰独立初期，俄罗斯与西方关系相对友好，乌克兰面临的地缘政治压力较小。在俄罗斯与西方关系趋于对立继而走向对抗并要求乌克兰选边站队时，乌克兰推行平衡政策的难度显著增大，回旋空间趋于狭窄，陷入对抗并成为冲突桥头堡的风险陡然上升。

## （二）历史记忆：乌俄之间复杂的历史恩怨

乌克兰与周边邻国存在复杂的领土变迁关系和历史文化联系，其中与俄罗斯的关系尤为复杂。基辅罗斯时期，乌克兰人与俄罗斯人和白俄罗斯人混合在一起，被称作罗斯人。1240~1654 年乌克兰的大部分土地处于立陶宛和波兰的控制下。乌克兰人认为，基辅罗斯是本民族的创造，也是最早的乌克兰国家，自那时起乌克兰的历史长达 1 000 多年。普京则称乌克兰是“俄罗斯历史、文化和精神空间不可分割的组成部分”<sup>①</sup>。1654 年哥萨克盖特曼赫梅利尼茨基为了抵抗波兰而与俄国沙皇签署《佩列亚斯拉夫协定》，这被俄罗斯看作乌克兰主动作出并入俄国的选择。此后俄国开始自东向西、向南推进，并在 18 世纪逐渐控制乌克兰所在的大部分土地，最终废除了当地的自治制度，将其变成帝国的普通行省，乌克兰仅西部小部分土地仍处于哈布斯堡帝国统治下。20 世纪初乌克兰土地上出现了若干政权，但都没有维持很长时间，乌克兰的大部分土地很快被布尔什维克政权控制，乌克兰随后成为苏联的加盟共和国，仅西部小部分土地被波兰、捷克斯洛伐克、罗马尼亚和匈牙利分割，这部分土地直到二战期间才被并入苏联版图。1954 年赫鲁晓夫赠送克里米亚后乌克兰的版图最终形成。20 世纪 30 年代乌克兰经历了惨绝人寰的大饥荒，这被乌克兰政府指为“种族灭绝”。二战期间，乌克兰民族主义者组织配合德国从事反对苏联的活动，其领袖斯捷潘·班杰拉后来被乌克兰和俄罗斯分别定性为民族英雄和德国法西斯的“帮凶”。1986 年切尔诺贝利核电站事故给乌克兰及其周边地区造成严重的灾难性后果，对苏联解体亦起到推动作用，而苏联解体则给俄乌双方留下了领土和财产分割的难题，这些难

---

<sup>①</sup> Обращение Президента Российской Федерации – стенограмма, 21. 02. 2022. <https://rg.ru/2022/02/21/obrashchenie-prezidenta-rossijskoj-federacii-stenogramma.html?ysclid=lg09rz45xu884708007>, 访问时间：2023 年 12 月 5 日。

题后来演变成双方冲突的导火索。

### （三）区域的异质性与文化的多样性

乌克兰是欧亚地区国家中地区多样性最为显著的“拼图国家”之一。由于不同地区有着不同的历史经验、文化传统和政治倾向，经济社会发展水平参差不齐，异质性非常突出。而且，不同地区之间联系较弱，与中央的关系也不够紧密，宛如一幅拼图。

乌克兰共有 24 个行政州、1 个自治共和国和 2 个直辖市，一般认为由西、中、东、南四部分组成。西乌克兰有狭义和广义之分：狭义指加利西亚地区（利沃夫州、捷尔诺波尔州和伊万诺-弗兰科夫斯克州的大部分地区），是较晚并入乌克兰苏维埃社会主义共和国的地区，在波兰统治期间（14 世纪中期至 17 世纪下半期、一战至二战期间）曾受到天主教和波兰文化的影响，是乌克兰民族主义的摇篮。当地居民的民族国家意识最强，也比其他地区居民更向往欧洲。1993 年 7 月 2 日发布的《乌克兰对外政策基本方针》提出，乌克兰对外政策的长远目标是加入欧洲一体化体系。当时乌克兰的大部分地区仅支持融入欧洲，至多是加入欧盟，但加利西亚地区却主张加入北约，反对与独联体国家恢复经济联系。西部中心城市利沃夫是欧洲历史文化名城和乌克兰民族精神之都。西乌克兰广义指乌克兰西部的八个州，包括加利西亚地区三个州以及沃伦州、罗夫诺州、外喀尔巴阡州、切尔诺夫策州和赫梅利尼茨基州，历史上属于奥匈帝国、波兰、罗马尼亚和捷克斯洛伐克。东乌克兰包括哈尔科夫州、卢甘斯克州和顿涅茨克州。顿巴斯地区是签署《佩列亚斯拉夫协议》以后最早并入俄国的地区，也是乌克兰最早启动城市化和工业化进程的地区。苏联政府为了把乌克兰打造成加盟共和国工业化样板，把俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国西部的部分地区划入乌克兰苏维埃社会主义共和国，形成了如今的乌克兰顿巴斯地区。由于顿巴斯的居民来自苏联各地，所以当地居民对多元文化持包容态度，他们不反对融入欧洲，但希望同时与俄罗斯保持友好关系。南乌克兰包括第聂伯彼得罗夫斯克州、扎波罗热州、赫尔松州、尼古拉耶夫州、敖德萨州和克里米亚自治共和国，南乌克兰也是移民汇集地，对多元文化相对包容。南部中心城市敖德萨是典型的苏式港口城市。东部和南部多数居民讲俄语或者混合使用俄语和乌克兰语。俄国把乌克兰东部和南部地区称作“新俄罗斯”。克里米亚作为最后进入乌克兰版图的地区是乌境内唯一的俄罗斯族居民占多数的行政区，也是乌克兰最亲俄的地区。其余八个

州属于中部乌克兰，中心是首都基辅。这里曾经是哥萨克酋长国所在地，17 世纪俄国占领后建立了斯沃博达乌克兰省，被俄国称作“小俄罗斯”，当地居民相对传统和保守。从历届选举的情况看，独立以来中部地区选民的政治倾向发生了从接近东部逐渐转向接近西部的变化，这反映出西部地区政治倾向逐渐影响并裹挟其他地区的现实，这种现象也被称作“加利西亚化”。乌克兰独立前后，克里米亚、东部地区和外喀尔巴阡地区出现离心倾向，以克里米亚最为突出。当地在 1994 年举行全民公决，60% 的公民参加了全民公决，其中 80% 赞成克里米亚独立，要求允许当地俄罗斯族居民拥有双重国籍，将俄语列为当地第二官方语言。

乌克兰的民族、语言和宗教状况复杂多样，使得民族国家认同的构建道阻且长。乌克兰作为地域的名称于 12 世纪出现<sup>①</sup>，但乌克兰的民族意识直到 19 世纪才形成。当时乌克兰语与俄语和白俄罗斯语差异很小，俄罗斯族、乌克兰族和白俄罗斯族是混合在一起的，在语言、宗教和习俗方面非常相似。苏联政府早期的民族识别政策人为强化了三个东斯拉夫民族的个性特点，斯大林时期的俄罗斯化政策促使不同民族的边界变得模糊。独立以后的乌克兰拥有超过 130 个民族。根据 2001 年人口普查结果，乌克兰族人口占 77.8%，比 1989 年增长 0.3%，俄罗斯族占 17.3%，比 1989 年下降 25.6%，其他少数民族也有不同程度下降。乌克兰境内有说俄语的乌克兰族、说乌克兰语的乌克兰族、说俄乌混合语言的乌克兰族以及说俄语的俄罗斯族等不同群体，其中说俄语的乌克兰族人数最多。乌克兰的独立因苏联解体的契机促成，因此，当独立到来时，一切都尚未准备好，乌克兰人的政治认同、文化认同杂乱且模糊，对很多问题都存在分歧。与欧亚地区其他国家相似，乌克兰在独立以后很快也开始主动强化主体民族意识和独立意识，提升乌克兰族和乌克兰语的地位，这引起境内其他民族的不满。

乌克兰处于欧洲文化的断层带上，历史上经历了无数次宗教纷争。基辅罗斯大公弗拉基米尔选择接受东正教使得东斯拉夫人与其西部的天主教邻居波兰人分隔开来，也为东正教在乌克兰的广泛传播提供了基础。立陶宛公国时期，由于推行相对平和的宗教政策，东正教在乌克兰的土地上得以继续发展。卢布林联合后，波兰—立陶宛大公国开始推进天主教化和波兰化。俄国和苏联时期东正教在乌克兰再次占据主导地位，并延续至今。独立以后的乌克兰缺乏统一的东正教

---

<sup>①</sup> 梁隽：《俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰等名称的由来及其它》，载《史学月刊》1985 年第 2 期。

会，主要的三个东正教会包括莫斯科宗主教管辖的乌克兰东正教会（俄罗斯东正教会在乌克兰分会的继承者）、基辅宗主教管辖的乌克兰东正教会（1992年成立）和乌克兰自主东正教会（1919年成立于西乌克兰）。乌克兰宪法第35条规定，宗教与国家分离。东正教是乌克兰最大宗教，教徒数量约占73%，遍布乌克兰全境，天主教徒则主要集中在加利西亚地区。

区域的异质性和文化的多样性提升了族群关系问题的敏感度和制定族群政策的难度，并影响到乌克兰与邻国的关系、周边安全乃至地缘政治。而民族、语言和文化的跨境存在又使得国内政治与国际政治的边界相对模糊并相互影响。

#### （四）经济基础：较强的经济潜力与显著的经济脆弱性

世界银行1993年发布的《乌克兰经济备忘录》认为，“独立的乌克兰有潜力加入世界富裕社会的行列”<sup>①</sup>。那么多年后为什么乌克兰不但没能成为富裕国家，而且沦为欧洲最贫困国家之一，乌克兰的经济底子到底有多厚？

乌克兰的经济基础兼具优势和劣势。优势在于，乌克兰拥有得天独厚的自然和地理条件、显著的低劳动成本优势和相对充裕的自然资源，经济发展的潜力大。具体而言，它的面积在欧洲仅次于俄罗斯，紧邻俄罗斯和欧洲市场。地理位置便于它从俄罗斯购买低价能源以及从欧洲获得科技、资本和市场。1992年乌克兰人口为5205.66万，在欧洲排名第五，而且拥有大量受过高等教育的劳动力，科技人才的底子较雄厚，平均工资水平不高。它的经济实力在苏联加盟共和国中居于第二位，国民生产总值占苏联国民生产总值的16.5%。乌克兰拥有强大的工业、农业和科学技术潜力。乌克兰矿产资源丰富，已探明80多种可供开采的富矿，特别是铁矿、煤炭等矿产资源丰富，俄国和苏联在乌克兰陆续建立了矿业、化学、钢铁、工业设备、汽车、军工等工业部门，它的航空、航天、军工、造船、通信等部门都拥有技术优势。乌克兰发展农业的条件优越，黑土面积占世界黑土总面积的27%，是苏联重要的粮食产区。

与此同时，乌克兰经济的脆弱性和不平衡性也很突出，主要劣势在于：其一，独立前夕乌克兰经济已经处于危机状态。苏联时期，重工业归莫斯科管理，只有面向本地市场的中小企业归基辅管理。20世纪60年代后半期，乌克兰的矿

---

<sup>①</sup> Ukraine – Country Economic Memorandum: Main Report (English). <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/853781468111878901/main-report>, 访问日期：2023年12月5日。

产资源逐渐枯竭，开采成本大幅上升，苏联政府开始减少对乌克兰的投资，将当地很多企业转至莫斯科，当地的劳动生产率下降，经济发展速度明显放缓，至 80 年代基本陷入停滞。1990 年乌克兰人均国民生产总值在苏联加盟共和国中排在第六位。在苏联末期的城市化进程中，乌克兰的农村地区房屋空置，土地荒芜，酗酒、吸毒、医疗和基础设施条件恶化等问题日益严重。

其二，自主性较差，经济结构单一。乌克兰缺乏自给自足的独立经济体系，是苏联计划经济体系的组成部分，与其他加盟共和国之间的经济联系至关重要。“苏联的区域产业布局高度专业化和产业结构明确分工，使各地区和各加盟共和国之间的产品和原材料供需有很强的地区性和相互依赖性。苏联的解体使原有的内部市场一体经济遭受排斥，新的主权国家之间的产业结构和生产关系失去了联系和相互支撑。加盟国政治上虽然独立了，但是在影子政治和经济发展上却一直无法摆脱原苏联一体化专业分工的束缚”<sup>①</sup>。乌克兰油气资源不足，石油自给率仅 10%，天然气自给率为 40%，油气严重依赖从俄罗斯进口，且难以找到拥有相似条件的替代进口来源。独立初期，乌克兰工艺落后，单位产品耗能过大，基本生产设备消耗殆尽，产品竞争力有限，严重依赖独联体市场。

其三，区域经济发展不平衡，对于国家经济发展战略缺乏共识。乌克兰的矿产资源、人口和大型工业主要集中在基辅市以及东部和东南部。基辅市、顿涅茨克州、第聂伯罗彼得罗夫斯克州、哈尔科夫州和敖德萨州的产值占全国一半左右，全国超过一半的外国直接投资和进出口贸易也集中在这些地区。而中部和西部主要从事农业、贸易和小型工业。另外，不同区域之间的经济一体化程度较低，实际上形成了沿东北至西南的一条经济分割线。乌克兰人期待彻底摆脱苏联经济模式走向市场经济，但是缺乏明确的改革战略，对于如何建立市场经济和实现真正的自由与独立存在分歧，使得国家发展前景充满不确定性。

### （五）军事力量：苏联留下的军事遗产

乌克兰的军事力量在苏联加盟共和国中居于第二位。苏联共有 14 个军区，其中 3 个军区在乌克兰境内，共部署陆军正规作战师 22 个，占全部陆军正规作战师的 16%，部署空军作战飞机 845 架，占全部空军作战飞机的 17.2%<sup>②</sup>。黑海

<sup>①</sup> 徐林实、〔乌〕 IO. B. 马科贡、〔乌〕 H. B. 古尔芭拉：《俄乌冲突下的乌克兰经济》，载《东北亚论坛》2017 年第 1 期。

<sup>②</sup> 寒放：《乌克兰境内的原苏联军事力量》，载《世界知识》1992 年第 4 期。

舰队是苏联四大舰队之一。乌克兰独立之初与俄罗斯在克里米亚、塞瓦斯托波尔和黑海舰队归属问题上存在严重分歧。

乌克兰独立时继承了苏联 20% 的战略核武器，成为仅次于美国和俄罗斯的世界第三大拥核国家，境内部署了苏联战略火箭军第 43 集团军，拥有 2 个井基洲际导弹基地、2 个远程轰炸机基地和 4 000 枚核弹头。乌克兰的 176 枚洲际弹道导弹都是分导式多弹头导弹，其中 130 枚 SS - 19 型液体燃料导弹每枚可携带 6 枚分弹头，46 枚 SS - 24 型固体燃料导弹每枚可携带 10 枚分弹头。乌克兰拥有 25 架图 - 95MS 战略轰炸机和 19 架图 - 160 战略轰炸机，每架轰炸机可分别携带 6 枚和 12 枚巡航导弹。这也让西方大国把弃核作为对乌政策的首要目标。

## 二 乌克兰的政策选择

独立初期的乌克兰首先面临国家建构的艰巨任务，对公共利益构成挑战的最紧迫问题主要包括：一是国内的地区分离主义倾向和族群分歧；二是经济和国防的脆弱性；三是与俄罗斯在领土归属、苏联财产分割、地缘政治取向、历史叙事等方面存在分歧与矛盾。要解决这些问题，乌克兰理想的政策选择是采取包容性的国家发展模式：一是稳妥处理中央与地方的关系，回应地方关于自治权的诉求，消弭地区分离主义；二是推行包容多元的民族文化政策，坚持民族平等，相互尊重，回应少数民族的合理诉求，争取不同族群和谐共处；三是促进经济的可持续发展，在此基础上加强国防建设；四是坚持和平、中立和平衡的外交政策，稳妥处理与俄罗斯等邻国的分歧与矛盾，塑造有利的外部环境。然而，乌克兰独立以后的政策选择距离上述理想方案渐行渐远。

### （一）政治发展：从政策缺位、政治内耗到政治激进化与地缘政治化

乌克兰历届政府都重视地区分离主义问题，但都无力根除，除了 1995 年库奇马政府对克里米亚分离主义运动有所瓦解外其他时期基本上任其发展。2014 年以前，乌克兰政府甚至难以制定、通过和实施地区政策文件，主要原因是中央政府长期陷入精英内讧和府院之争，导致中央政权羸弱，政府频繁更迭，对地方权力难以形成约束。2014 年以后，乌克兰政府引入外国资金和欧盟标准进行地方分权改革，包括大规模社区合并、财政分权和行政分权，但为时已晚，克里米亚已并入俄罗斯，顿巴斯问题已升级为武装冲突。

首任总统克拉夫丘克执政期间与总理库奇马、库奇马担任总统后与总理拉扎连科和议长莫罗兹、尤先科执政期间与总理季莫申科都存在尖锐的矛盾和斗争。亚努科维奇执政期间因反对派施压被迫同意总理阿扎罗夫辞职。波罗申科执政期间与总理亚采纽克的争斗导致政府危机，直至亚采纽克辞职。泽连斯基执政以后，总理贡恰鲁克因公开指责总统而被迫辞职。乌克兰独立至今，仅库奇马一人连任两届总统，阿扎罗夫担任总理的时间最长，也仅三年有余。

长期激烈的权力斗争导致政治制度和政策频繁调整，议而不决，决而不行，管理低效。乌克兰直到 1996 年才通过首部宪法并建立总统议会制政体。库奇马在第二任期决定修改宪法，削弱总统权力并扩大总理权力，目的是在任期结束后以总理身份继续执政。尤先科上台后被迫落实库奇马的改革方案，政体改为议会总统制，他因此成为弱总统。亚努科维奇执政后，宪法法院宣布 2004 年修宪无效，重回总统议会制。2014 年恢复 2004 年宪法，政体再次回到议会总统制。地方长官制度也经历了反复调整。1992 年州和区的行政长官由总统派代表担任。1994 年地方行政权力归于由选举产生的地区和次地区委员会任命的执行委员会。1995 年地方行政长官由总统任命，2004 年地方行政长官从属于总统和总理，2010 年地方行政权力再度集中到总统。

政治投机和不作为加深了地区之间的裂痕。乌克兰政治选举具有鲜明的地域性，候选人在竞选活动中偏好兜售地区主义以巩固票仓。乌克兰独立以来，顿巴斯地区民众对寡头垄断、生活水平下降、俄语地位等问题及政策表示不满，但当地民众希望独立或者并入俄罗斯的人并不占多数。即便在亚努科维奇出逃以后，顿巴斯地区仍有约 40% 的居民希望乌克兰联邦化，而不是本地区从乌分离出去<sup>①</sup>。拉祖姆科夫中心 1991 ~ 2020 年的民调结果指出：东部地区支持乌克兰独立的比例 1991 年为 79%，其他年份大多占 50% 以上，最低时也高达 49%，2005 年以前经济因素对当地民意影响较大，2005 年以后政治因素对当地民意影响较大<sup>②</sup>。然而，乌克兰政府无视东部民众的诉求，反而辩称顿巴斯地区经济社会状况不佳的原因是当地缴纳的税收被补贴给了相对落后的西部地区，将原本是政府

<sup>①</sup> 数据源自 2022 年 10 月 28 日日本东京大学松里公孝教授为中国社会科学院俄罗斯东欧史学科所作的学术讲座“转轨以来的俄乌关系”。

<sup>②</sup> Олексій Розумний, Незалежність України як вибір. <https://razumkov.org.ua/statti/nezpezhnist-ukrainy-iak-vybir>, 访问日期: 2024 年 1 月 3 日。

与社会之间的矛盾引向地区之间的矛盾。

政治激进化和暴力化对国家治理起到了破坏作用。政治力量为了达到政治目的鼓动街头政治和抗议示威，并且推动社会运动从和平方式向暴力方式发展，从“花岗岩革命”到“没有库奇马的乌克兰”，从“橙色革命”到“广场革命”，乌克兰俨然成为欧亚地区的“革命”先锋，并且“革命”和暴力成为一些人解决问题的重要选项，最终推动央地矛盾升级为武装冲突。2014年4月13日，乌克兰代总统图尔奇诺夫宣布军队参与针对顿巴斯的大规模“反恐行动”。5月2日，敖德萨流血事件刺激顿巴斯部分俄族居民发动反政府武装斗争。5月9日，乌克兰政府许可亚速营破坏马里乌波尔伟大卫国战争纪念日活动，促使暴力冲突升级。5月12日，顿巴斯地区举行公投，与政府的矛盾激化。5月26日，刚刚当选总统的波罗申科下令对顿涅茨克市进行空袭，激起了当地民众对政府的愤怒。

国内政治力量主动与外部力量联手以及外部政治力量的主动介入促使乌克兰政治日益地缘政治化，其结果是乌克兰政府在解决地区分离主义问题上逐渐丧失了主动权和控制权。库奇马执政时期，地区分离主义虽然存在，但并未激化。美国不满库奇马推行的全方位平衡外交政策，尤其反感其改善与俄罗斯关系，决定在乌克兰策划实施“橙色革命”，帮助尤先科当选总统。尤先科当选后回馈美国，除了将加入欧盟和北约确定为乌克兰对外战略目标外，还在语言、教育和文化等方面采取了一系列去俄化政策，这引起了东部和南部民众的不满。2010年亚努科维奇在俄罗斯的支持下赢得总统选举，并在当选后对尤先科的政策进行回调，最终触发“广场革命”。此后，西方开始深度介入乌克兰内政，俄罗斯决定合并克里米亚并支持顿巴斯民间武装，之后承认乌克兰东部的“顿涅茨克人民共和国”和“卢甘斯克人民共和国”，并发动顿巴斯特别军事行动，使得顿巴斯冲突演变成俄乌冲突。

## （二）历史叙事和民族文化政策：从多元到一元

历史和文化是一个民族的根基。对于乌克兰这样一个缺乏现代国家经验的新独立国家来说，历史叙事和民族文化政策是构建民族国家认同的关键所在。与俄罗斯复杂的历史恩怨以及地区异质性和民族文化多样性的现实客观上要求乌克兰关照各民族的关切，倡导民族平等、和平共处、文化多元融合，以促进族群和睦和国家统一。

然而，问题的复杂性在于，乌克兰是在苏联解体的过程中获得独立的，其独立国家身份的塑造自然而然伴随着去苏联化。乌克兰政府也遵循“不破不立”的逻辑，把实现真正的独立与摆脱苏联和俄罗斯的历史叙事和文化影响统合在一起，谋求在剥离和否定俄罗斯因素的过程中构建乌克兰的民族国家身份。在这种观念驱使下，乌克兰的历史叙事和民族文化政策从独立初期的相对包容和多元化逐渐趋于意识形态化和一元化。

乌克兰语言政策的基础是 1989 年《乌克兰苏维埃社会主义共和国语言法》，规定乌克兰语是国语，俄语等其他语言是族际交流语言。1991 年 11 月，乌克兰议会通过一项民族权利宣言，保障所有民族和族群在公共生活所有领域自由使用母语的权利，包括教育、制作、接收和传播信息的权利。1992 年 6 月，克拉夫丘克签署《乌克兰少数民族法》，重申保障少数民族的文化权利。同年，基辅宗主教管辖的乌克兰东正教会创立。

库奇马上台后提升了对历史叙事和民族文化的重视程度。1996 年乌克兰颁布首部宪法，保证俄语以及其他少数民族语言和文字的自由使用和发展。随着乌克兰语地位的上升，俄语等其他语言的地位不断下降，俄语学校数量持续下滑<sup>①</sup>。1998 年乌克兰出版由 A. 科兹茨基主编的《10~11 年级乌克兰史》，对旧版历史教材进行了修改，将 1917~1920 年的俄国革命称为俄罗斯与乌克兰的战争，称大饥荒是对乌克兰民族的种族灭绝<sup>②</sup>。

尤先科执政后将历史叙事和民族文化政策进行系统化和政治化，并从国家叙事转向民族叙事，着力强化乌克兰历史进程中的英雄主义和受害者形象，强调乌克兰是帝国侵略和殖民主义的受害者。他授予斯捷潘·班杰拉和罗曼·舒赫维奇“英雄”称号，将 20 世纪 30 年代大饥荒定性为苏联政府蓄意的、系统性的种族灭绝行为并写入法律，将 5 月 8 日确定为二战胜利日，用“德苏战争”取代“伟大卫国战争”，更改了以苏联政治家命名的地名，拆除苏联英雄纪念碑。他颁布法令禁止注册非乌克兰语媒体，规定交通和通信领域、普通教育机构、法律诉讼

<sup>①</sup> От Кравчука до Зеленского: хроники государственной русофобии, 25 марта 2020. [https://inosmi.ru/20200325/247122875.html?ysclid=lg7d5ufr2571\\_8112291](https://inosmi.ru/20200325/247122875.html?ysclid=lg7d5ufr2571_8112291), 访问日期: 2024 年 1 月 3 日。

<sup>②</sup> Бомсдорф Ф., Бордюгов Г. (ред.) Национальные истории на постсоветском пространстве. П. М.: Фонд Фридриха Науманна, АИРО – XXI, 2009. С. 118. 转引自周国长:《“脱俄入欧”: 独立后乌克兰历史政策的变化 (1991~2013)》, 载《俄罗斯学刊》2016 年第 4 期。

必须使用乌克兰语，国家公务员必须参加乌克兰语水平考试<sup>①</sup>。在他的支持下，乌克兰自主东正教会于2010年7月加入君士坦丁堡牧首区。

亚努科维奇执政后对历史叙事和民族文化政策进行了回调，2012年签署《国家语言政策基础法》<sup>②</sup>，授予俄语在一些地区官方语言的地位，减少了对俄语的限制，允许使用俄语参加期末考试，规定俄语电影和电视节目不必翻译成乌克兰语，但未从根本上改变俄语等其他少数民族语言衰弱的总体趋势。2014年2月23日，议会取消了《国家语言政策基础法》。

波罗申科执政后继承了尤先科的英雄主义历史叙事模式，称乌克兰人是抵抗俄罗斯的英雄民族，马泽帕是“对抗帝国力量的战士”，乌克兰民族主义组织和乌克兰起义军从事的是“民族解放运动”。在2017年乌克兰宪法日的演讲中，波罗申科强调，1996年通过的乌克兰现行宪法起源于1710年的《奥立克宪法》，《奥立克宪法》的颁布证明，乌克兰在300年前就已经与欧洲分享了民主、自由和善政<sup>③</sup>。波罗申科继续推进乌克兰语的普及和发展，扩大了乌克兰语在公共生活中的使用范围。2019年4月25日，乌克兰议会通过了关于确保乌克兰语作为国家语言的法律，要求政府机关工作人员、议员、医生、教师和服务机构人员在执行公务时必须使用官方语言。2018年12月15日，乌克兰自主东正教会宣布脱离俄罗斯东正教会。

泽连斯基上台后在历史叙事和民族文化政策方面先是经历了短暂的观望，在政权稳固后立即将波罗申科时期的政策推向极致。2021年7月21日，泽连斯基签署《乌克兰原住民权利法案》，规定俄罗斯族等少数民族不再享有与乌克兰族

---

① 参见：Постановление кабинета министров от 30 сентября 2009 г. № 1033 “О внесении изменений в Положение об общеобразовательном учебном учреждении”. <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=243093429>; Указ Президента Украины от 20 ноября 2007 г. № 1122/2007 “О некоторых мерах по развитию гуманитарной сферы в Автономной Республике Крым и городе Севастополе”. [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U1122\\_07.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U1122_07.html); Решение Конституционного суда Украины от 20 декабря 2007 г. № 13 – рп 2007 г. <http://ccu.gov.ua:8080/uk/doccatalog/list?currDir=9926>, 访问日期：2024年1月3日。

② Закон от 3 июля 2012 г. № 5029 – VI “Об основах государственной языковой политики”. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5029-17/page>, 访问日期：2024年1月8日。

③ L. Klymenko, “The Role of Historical Narratives in Ukraine’s Policy toward the EU and Russia”, *International Politics*, Vol. 57, No. 1, 2020.

同等的权利。自 2020 年 9 月 1 日起，乌克兰所有俄语学校改用乌克兰语教学。俄乌冲突爆发以后，乌克兰政府陆续关闭了所有俄语媒体和传播亲俄叙事的媒体，剥夺了莫斯科宗主教管辖的乌克兰东正教会神父的公民身份，并要求他们离开基辅洞窟修道院。

### （三）经济寡头化

频繁的政治权力斗争不仅造成行政资源的浪费，无法带来善政，而且造成经济资源的分配不均，以至于形成了两极分化严重的寡头经济。尽管经济寡头化在欧亚地区国家并不罕见，但乌克兰的寡头对国家的影响最为显著，约一半的寡头都担任过正式的政治职位，对政治形成了正式或非正式操纵，有的寡头还拥有私人武装。

乌克兰寡头获取财富的路径主要包括：一是接管和控制国有资产，包括由私营企业行使对国有企业的控制权，控制钢铁、能源、化学工业等国家主要经济部门以及主流媒体；二是通过出口原料型和低附加值的初级加工产品获得巨额利润；三是在议会和政府内任职，参与涉及自身商业利益的立法活动<sup>①</sup>，或者通过腐败的议员、政府官员、执法和司法机构成员发挥影响力，塑造有利的政策制定、监管和法律环境，阻止政府推行于己不利的改革；四是获得政府的预算补贴和优惠贷款，垄断政府采购项目，偷漏税，以及依靠非正式网络创造广泛的寻租机会。

乌克兰经济的寡头化始于克拉夫丘克执政时期。市场化和私有化改革启动后，在国家监管部门的默许下，一些人以极低价格接管国有企业，从国有银行获得优惠贷款，从事贸易和金融业务，以及从进口天然气业务中谋取暴利，加上政府金融政策失误，致使经济陷入严重失控和深度危机状态。

库奇马执政后提出通过加速经济改革克服危机，出售了一大批国有资产，致使乌克兰出现了一个寡头阶层并逐渐形成寡头体系，而他个人处于整个体系的顶端，绝大多数寡头都服从他的领导。当第二个任期结束时，库奇马与顿涅茨克工业集团结盟，将乌克兰冶金综合体最大企业克里沃罗格钢铁公司低价出售给他的女婿平丘克所在的财团。

尤先科执政期间，寡头们分属不同政治阵营，彼此之间竞争激烈，寡头体系

---

<sup>①</sup> Heiko Pleines, “Oligarchs and Politics in Ukraine”, *The Journal of Post-Soviet Democratization*, Vol. 24, No. 1, 2016, pp. 105 - 127.

趋于多元化。据《福布斯》杂志报道，直到2004年，乌克兰还没有一位亿万富豪上榜，但在2007年，乌克兰有7位企业家的财富超过10亿美元。2008年金融危机对寡头崛起起到了抑制作用，一些企业的资产缩水，被接管或重组。由于2004年乌克兰宪法规定议员不得从事商业活动，寡头们倾向于通过代理人担任议员保证自身的利益。

亚努科维奇上台后开启了新一轮以家族为核心的经济寡头化。他把政府采购业务交给亲友，形成了以他本人及地区党为核心的单一权力中心寡头体系。寡头不仅存在于传统的资源行业，还存在于食品等非资源行业。2013年乌克兰亿万富豪增至10位<sup>①</sup>。“广场革命”后亚努科维奇及其亲友的资产被没收，有的还被起诉和逮捕。随后发生的顿巴斯冲突和经济危机导致寡头们的资产缩水。

波罗申科被称为“巧克力大王”。他竞选总统前曾宣称将去寡头化，但执政期间国家财富更多集中到他本人及其他寡头手中。根据投资公司Dragon Capital的估计，2016年乌克兰十大富豪的财产超过110亿美元，几乎是2015年乌克兰GDP的13%<sup>②</sup>。

泽连斯基执政期间，寡头们的资产因国有化和军事冲突大幅缩水。2022年12月27日《福布斯》杂志报道，乌克兰前二十大富豪财产蒸发200多亿美元，跌至225亿美元。

寡头们控制了大部分工业企业，但他们获取的高额利润并未用于国内再投资、促进产业升级和经济现代化，而是大量转移到境外。这导致乌克兰经济原材料化，工业现代化进程放缓甚至停滞，国家财政困难，影子经济规模庞大，国防建设经费捉襟见肘。资本与权力的相互勾结和深度捆绑使得寡头经济发展到寡头政治，官僚主义盛行，腐败猖獗。乌克兰形成的官僚—寡头秩序的后果之一是短期利润导向（类似于寻租）、厌恶投资（国家和地方行政部门也表现出这种厌恶情绪）以及出于政治动机对社会底层利益的漠视<sup>③</sup>。

#### （四）国防安全政策：放弃核国家地位与国防能力建设滞后

虽然拥有核国家地位有利于维护国家安全，但乌克兰最终选择放弃核国家地

<sup>①</sup> <http://www.forbes.com/lists/>，访问日期：2024年1月8日。

<sup>②</sup> “TOP 5 Ukrainian Oligarchs and Their Impact on the Economy”，June 04, 2017. <https://uacrisis.org/en/54793-top-5-ukrainian-oligarchs>，访问日期：2024年1月8日。

<sup>③</sup> Tadeusz A. Olszański, *A Quarter-Century of Independent Ukraine Dimensions of Transformation*, Osrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, November 2017, p. 121.

位。1994 年 1 月，乌克兰与美国和俄罗斯在莫斯科签署《关于销毁乌克兰境内全部核武器的三方协议》，11 月作为无核武器国家加入了《不扩散核武器条约》，1996 年 5 月 31 日移除最后一枚核弹头。

乌克兰弃核实属无奈之举。主要原因包括：一是乌克兰缺乏核武器的控制权，也缺乏相应的经济实力、技术和人才，以便使用、保存、研究、维修和拆卸所拥有的核武器。二是乌克兰面临来自美国、俄罗斯和英国的政治压力。如果不弃核，它将被大国孤立，而弃核则有利于得到大国的尊重和认可，尽早融入国际社会，并从大国和国际组织获得经济援助。后来的情况是，乌克兰用弃核换来美俄两国承诺减免其债务和协助建设民用核反应堆。三是为了回应乌克兰的安全关切，1994 年 12 月 5 日，美国、俄罗斯和英国同乌克兰签署《布达佩斯安全保证备忘录》，承诺保证乌克兰在放弃核武器后的国家安全。实际上，这一文件并非完整意义上的国际法律文件，未能在签字国之间确立具体的权利义务关系，对签字国缺乏强制力。多年以后，乌克兰国家科学院第一副院长弗拉基米尔·霍布林院士回忆其当年作为总统顾问陪同库奇马总统会见法国总统密特朗的情形时指出，密特朗曾对库奇马说，“你还是会被愚弄的”<sup>①</sup>。

乌克兰的国防安全政策体现在军事学说和国家安全战略等文件中，这些文件表明乌克兰政府很早就确定了国家面临的潜在敌人和安全威胁。乌克兰于 1993 年 10 月通过的军事学说除了强调防御性原则和不参加任何军事联盟外，还指出“乌克兰的潜在敌人是奉行的政策对乌构成军事危险和旨在干涉乌内政、侵犯乌领土完整和国家利益的国家”<sup>②</sup>。克拉夫丘克出访美国、捷克和匈牙利时都强调防止俄罗斯恢复在地区的影响<sup>③</sup>。1997 年 1 月 16 日，乌议会通过《国家安全构想》，强调国家安全的威胁来自其他国家对乌克兰内部事务的干涉以及乌克兰国内某些地区和政治力量的分离倾向。2007 年 2 月 12 日尤先科签署的《乌克兰国家安全战略》强调，世界对乌克兰的看法发生了重大变化，乌克兰获得了在变化无常和矛盾的全球空间内实现自己国家利益的新能力，将按照北约标准对武装力

---

① Інтерв'ю першого віцепрезидента НАН України академіка Володимира Горбуліна японській загальнонаціональній газеті “Йоміурі Сімбун”，19. 09. 2022. <https://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=9456>，访问日期：2024 年 1 月 8 日。

② Военная доктрина Украины，1993 г. <https://constitutions.ru/?p=26499&ysclid=lqt9rzuqdf677812073>，访问时间：2024 年 1 月 8 日。

③ 李静杰、郑羽：《俄罗斯与当代世界》，世界知识出版社 1998 年版，第 183 页。

量进行改革，以及要解决与俄罗斯和罗马尼亚的划界问题<sup>①</sup>。亚努科维奇执政后对国家安全战略和军事学说作出调整，2010年通过的《乌克兰内外政策的基础》和2012年通过的《乌克兰战略国防公报》都重申了不结盟政策，但强调成为欧盟成员国的目标<sup>②</sup>。

乌克兰独立以来的军事国防政策可以分为三个阶段：第一个阶段是2014年以前，军事国防建设缓慢推进。1991年乌克兰开始武装力量改革，逐步削减战略武器和缩减武装力量规模，并调整了军队体制编制，作战思路转变为联合作战。1993~2013年军费支出（按现价美元）从1.23亿美元增至28.95亿美元，军费支出占GDP比重从0.35%增至1.58%。军费占政府支出从1995年的4.93%降至2013年3.28%<sup>③</sup>。1998年乌克兰军队只获得了所需经费的1/10，1999年乌克兰几乎停止了研制现代武器的工作<sup>④</sup>。第二个阶段是2014~2021年，顿巴斯冲突促使军事国防建设加速推进。乌克兰组建了国民卫队，其中包括雇佣兵，并不断扩充兵力。2015年5月26日通过的《国家安全战略》不仅强调对抗“俄罗斯威胁”具有长期性，而且把加入欧盟和北约作为安全保障。乌克兰大幅增加国防支出，美国和北约也开始增加对乌军事援助。2014~2021年乌克兰军费支出（按现价美元）从29.97亿美元增至59.43亿美元，占GDP比重从2.25%升至3.2%<sup>⑤</sup>。第三个阶段是2022年至今。2022年2月16日乌克兰通过的《保障国家安全战略》指出，俄罗斯对乌克兰的混合战是乌克兰的安全威胁之一<sup>⑥</sup>。

---

① Стратегия национальной безопасности Украины. [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/SSLegislation\\_ukraine\\_rus.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/SSLegislation_ukraine_rus.pdf), 访问日期：2024年1月8日。

② Закон Украины от 01.07.2010, № 2411 - VI “Об основах внутренней и внешней политики”; “О Стратегическом оборонном бюллетене Украины”. № 771/2012 от 29 декабря 2012 г.

③ “Ukraine – Military Expenditure”. <https://www.indexmundi.com/facts/ukraine/military-expenditure>, 访问日期：2024年1月8日。

④ [乌]米·安·帕夫洛夫斯基：《过渡时期的宏观经济：乌克兰的改革》，民主与建设出版社2001年版，第162~163页。

⑤ <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sipri.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FSIPRI-Milex-data-1949-2022.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>, 访问日期：2024年1月8日。

⑥ Зеленский утвердил Стратегию госбезопасности Украины, в которой Россия указана как угроза, 16 февраля 2022. <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/13731485?ysclid=lqm4t1nmi5340695194>, 访问时间：2024年1月8日。

俄乌冲突爆发后乌军费支出飙升，西方军援成为乌军作战能力的主要支撑，乌克兰与北约在军事国防领域开展了全面深度合作。2022 年乌克兰军费支出（按现价美元）飙升至 439.97 亿美元，占 GDP 比重升至 34%<sup>①</sup>。

### （五）对外政策极化：从摇摆到一边倒

在国际关系中，中立、追随、制衡和对冲是中小国家经常选择的外交策略。乌克兰独立以来始终坚持融入欧洲的外交方针。它先是放弃了《乌克兰国家主权宣言》确定的中立政策<sup>②</sup>，在经历了在亲西方疏俄/反俄与平衡政策之间的反复摇摆后最终选择追随西方制衡俄罗斯的政策。然而，乌克兰的问题在于西方长期不接纳它，而俄罗斯却把它看作核心利益。乌克兰长期未被追随目标——北约接受，这导致乌克兰在国际体系中长期处于游离状态。美国和北约的不断鼓励使乌克兰与俄罗斯的对抗意愿不断增强，与俄罗斯的矛盾日益尖锐，而乌克兰得到的支持却非常有限，对抗能力相对不足。因此俄罗斯敢于对乌克兰采取军事行动，而乌克兰无法凭借一己之力御敌于外，被迫求助西方。西方利用乌克兰对抗俄罗斯的地缘政治战略指向以及对乌克兰的细水长流式援助终使乌克兰陷入被动和战乱。

克拉夫丘克执政时期，乌克兰推行亲西方抗衡俄罗斯的政策。乌俄两国在重新分配苏联财产和两国关系的发展方向等方面分歧严重。

库奇马上台后推行相对平衡的外交政策，在强调与俄罗斯保持特殊关系的同时继续加强与西方国家的合作。1994 年乌克兰加入北约和平伙伴关系计划，并强调乌克兰是中立国家，不打算加入北约<sup>③</sup>。1996 年库奇马表示支持北约东扩。1997 年乌克兰与北约签署伙伴关系协议。2002 年 5 月 23 日，乌克兰正式宣布申请加入北约。2004 年 3 月 17 日，乌克兰议会批准了乌克兰内阁与北约在大西洋和欧洲的盟军最高指挥官总部之间关于乌克兰为北约行动提供支持的谅解备忘录。文件规定，北约在行动或演习中可以将乌克兰领土作为临时部署地点。乌克兰还先于俄罗斯与欧盟缔结了伙伴关系合作协定。在对俄关系上，库奇马促成乌

---

① <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sipri.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FSIPRI-Milex-data-1949-2022.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>，访问日期：2024 年 1 月 8 日。

② Декларация о государственном суверенитете Украины. [https://www.gorby.ru/userfile/file/deklaraciya\\_ussr\\_1990.pdf](https://www.gorby.ru/userfile/file/deklaraciya_ussr_1990.pdf)，访问日期：2024 年 1 月 8 日。

③ Там же。

俄双方达成分割苏联财产和债务的“零点方案”以及分割黑海舰队的索契协议，克里米亚和塞瓦斯托波尔归乌克兰所有。库奇马的平衡政策避免了地缘政治对抗殃及乌克兰，反而利用地缘政治竞争从双方获得了一定好处，使得乌克兰保持了相对稳定。

“橙色革命”以后尤先科政府开始推行亲西方反俄政策，将加入北约的目标写入《乌克兰军事学说》。乌俄关系急剧恶化，双方爆发天然气纠纷和贸易战。

亚努科维奇执政以后，乌克兰重回平衡的外交政策，宣布不结盟和放弃加入北约，与俄罗斯通过签署延长黑海舰队租借塞瓦斯托波尔港期限的条约换取天然气降价和财政援助，乌俄关系得以改善。

乌克兰危机是乌俄关系从对抗走向破裂的分水岭。2013年11月亚努科维奇宣布推迟与欧盟签署联系国协定，触发了“广场革命”，乌克兰亲西方政治力量再次上台。波罗申科推动对外政策重新回到亲西方反俄的轨道，与欧盟签署联系国协定，并于2019年2月把加入欧盟和北约作为战略目标写入宪法，把俄罗斯确定为侵略国。乌克兰政府自2014年起把加入西方阵营与国家实现真正独立这两个问题合而为一，亲西方政策由策略转变为战略。

泽连斯基上台后很快就将亲西方反俄政策推向极致，加速推进与西方国家的合作，并落实按照北约标准进行军事改革，推动乌克兰加速北约化。2020年6月乌克兰成为北约能力增强伙伴，对俄罗斯的立场愈加强硬，在国内外事务中几乎逢俄必反，乌俄关系持续紧张。俄罗斯加紧推进顿巴斯的俄罗斯化，直至宣布对顿巴斯采取特别军事行动。2022年6月24日，乌克兰获得了欧盟候选国地位。2023年12月14日，欧盟宣布启动乌克兰加入欧盟的谈判。

### 三 乌克兰的国家状态及其与政策选择的关系

乌克兰宪法规定，乌克兰是一个主权独立、民主、社会、法治的国家。然而，独立以后的乌克兰却成为在危机和准危机之间往复徘徊的“危机国家”。

#### （一）政治状态

乌克兰的政治力量热衷于权力斗争和街头政治，将政治民主化置于国家构建之前，盲目照搬西方国家的三权分立制度，结果导致行政机构之间、行政机构与司法机构之间相互掣肘，未能建立各机构相互协作并良性运转的政治制度，政府

治理能力弱，行政管理体系碎片化，政治危机频发，政府缺乏权威，官员腐败严重，央地关系不和谐，民众对政府不信任，呈现弱政府和弱国家状态。根据世界银行的全球治理指数，乌克兰独立以来的政治状态总体呈恶化趋势。在政治稳定和反暴力及恐怖主义方面，1996 年得分为 40.96 分（满分为 100 分），2022 年降至 5.66 分。在政府治理效率方面，1996 年为 25.68 分，2022 年为 33.02 分。在法治方面，1996 年为 19.10 分，2022 年为 18.87 分。在反腐败方面，1996 年为 29.03 分，2022 年为 29.25 分<sup>①</sup>。

## （二）经济状态

经济的寡头化严重影响了乌克兰的经济表现。2022 年 GDP（现价美元）仅 1 605 亿美元，接近 2008 年 1 881.1 亿美元的水平，2022 年人均 GDP 为 4 534 美元。若按照 2015 年不变美元计算，2022 年 GDP 为 719.6 亿美元，不足 1991 年 1 474.4 亿美元的一半<sup>②</sup>。在欧亚地区 12 个国家中，按照 GDP（现价美元）乌克兰 1992 年排在第二位，2022 年降到第三位，人均 GDP 则从第三位下滑到第九位。

从经济增长的速度看，乌克兰经济发展缺乏稳定性，经济增长波动幅度较大。经济发展至今经历了五次危机：第一次是苏联解体后乌克兰陷入持续 10 年的严重经济衰退，1994 年 GDP 降幅高达 22.9%，直到 1999 年经济才开始恢复增长，并延续到 2008 年；第二次危机是 2008 年全球性金融危机导致经济在 2009 年下降 15.1%；第三次是 2014 年乌克兰危机导致当年 GDP 下降 10.1%；第四次是新冠肺炎疫情导致 2020 年经济下降 3.8%；第五次是 2022 年军事冲突造成当年经济下滑 29.1%<sup>③</sup>。

从 GDP 构成看，劳动贡献很少。2021 年劳动人口参与率仅 62%，就业率仅 51%。失业率常年维持在高位，2014 ~ 2021 年始终在 7% 以上，最高时接近 11%。大量劳动人口离开乌克兰到欧洲和俄罗斯工作。资本投入在经济增长中的贡献较小，近十年消费在 GDP 中占比始终保持在 75% 以上，有些年份达到 90%

---

① <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>，访问日期：2024 年 1 月 8 日。

② “GDP (constant 2015 US \$)”。<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?locations=UA>，访问日期：2024 年 1 月 8 日。

③ “GDP growth (annual %)”。Ukraine。<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=UA>，访问日期：2024 年 1 月 8 日。

以上，其中私人消费在 GDP 中占 60% 以上<sup>①</sup>。

乌克兰创造的产出大部分用于消费，较少投资固定资产，积累率非常低。投资在乌克兰 GDP 中占比不高，最低时为 2020 年的 8.932%，最高时为 2008 年的 27.393%。净出口对 GDP 的贡献为负值。2000 年以来乌克兰外国直接投资净流入在 GDP 中占比总体上较低，最低时为 2015 年的 -0.2%，最高时为 2005 年，达到 8.7%，2022 年为 0.2%<sup>②</sup>。

从政府财政状况看，乌克兰财政系统运行始终处于赤字状态，中央政府债务长期居于高位，对经济增长产生负效应。2014 ~ 2022 年乌克兰中央政府债务占 GDP 比重始终超过 40%，最高时接近 80%<sup>③</sup>。主要原因是，每一届政府都通过发债维持稳定，并把还债义务留给下一届政府，形成恶性循环。

从经济结构看，过去 20 年乌克兰第一产业占 GDP 的比重变化不大。第二产业占比下降，经济依赖外部资金、外部市场和进口能源。农业投入不足，仓储和物流基础设施落后，缺乏深加工能力，出口以原料为主，附加值不高。工业领域技术更新较慢，制造业发展相对滞后并不断萎缩。主导产业产品竞争力较弱，过去积累的比较优势逐渐丧失。

### （三）社会状态

从联合国开发计划署发布的人类发展指数看，2021 年乌克兰在 191 个国家和地区中排名第 77 位，不如哈萨克斯坦、白俄罗斯和格鲁吉亚。纵向来看，1990 年至 2021 年，乌克兰人类发展指数从 0.729 增至 0.773。乌克兰人出生时的预期寿命增加了 1.8 年，平均受教育年限增加了 1.9 年，预期受教育年限增加了 2.6 年，人均国民收入下降了约 21.0%<sup>④</sup>。

在过去的 32 年，乌克兰是欧亚地区 12 个国家中人口下降最多的国家。俄乌冲突爆发前，乌克兰人口降至 4 100 多万，比独立初期减少约 1 000 万。造成这种情况的主要原因是死亡率超过出生率，且出生率不断下降。此外，移民、克里米亚事件和军事冲突也造成人口锐减。2019 年乌克兰有 300 万 ~ 500 万人在国外

① <https://ukrstat.gov.ua/>，访问日期：2024 年 1 月 8 日。

② “Ukraine”. <https://data.worldbank.org/country/ukraine>，访问日期：2024 年 1 月 8 日。

③ Ibid.

④ “Ukraine”. <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data/#/countries/UKR>，访问日期：2024 年 1 月 8 日。

工作，侨务汇款为 119.2 亿美元<sup>①</sup>。根据联合国难民署的数据，截至 2022 年 11 月 29 日，进入欧洲的乌克兰难民超过 789 万人<sup>②</sup>。

根据乌克兰国家统计局的数据，1990 ~ 2021 年乌克兰教育、文化和医疗机构的数量总体呈下降趋势，犯罪和暴力案件的数量则大幅上升。

由于克里米亚事件和俄乌冲突对于乌克兰民众的心理产生了强烈冲击以及乌东部人口大量迁出，战时状态下乌克兰国家认同构建取得了显著进展。基辅国际社会学研究所的民调显示，受访民众的政治认同、文化认同和公民认同出现了较大幅度的提升。

#### （四）安全状态

关于一个国家的安全状态，很多国际机构和智库都发布自己的评估报告。其中，经济与和平研究所（IEP）自 2005 年起发布的《全球和平指数》年度报告具有较突出的参考价值。该报告从社会安全、国内外冲突、军事化程度等维度对各国安全状态进行评估，排名越靠后意味着国家越不安全。总体来看，乌克兰的安全状态呈恶化趋势。2008 年乌克兰在全球排名第 84 位，2013 年排名第 111 位，2016 年排名第 156 位，2023 年排名第 157 位<sup>③</sup>。截至 2023 年 12 月 31 日，俄乌冲突仍在持续，双方军事对抗陷入僵局，近 20% 的领土仍处于俄罗斯控制下。西方对乌军援急剧下降，乌克兰作战能力持续下降，被迫从战略进攻转入战略防御。在冲突长期化的背景下，相关的领土、人口、武器、地雷、生态等问题将对乌克兰的安全构成严峻挑战。

#### （五）国家状态与政策选择的关系

国家状态与政府的政策选择相互影响。由于政治激进化和地缘政治化、经济寡头化、历史文化政策一元化、国防建设滞后以及外交政策反复摇摆，乌克兰国家治理面临的主要问题未能得到有效解决，政治制度低效运转，经济起伏不定，

---

① Игорь Бураковский, Три системных вызова для Украины: демография, миграция и “тьень”, 26 августа 2021. <https://ru.espresso.tv/tri-sistemnykh-vyzova-dlya-ukrainy-demografiya-migratsiya-i-ten>, 访问日期: 2024 年 1 月 8 日。

② “Ukraine Refugee Situation”. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, accessed: 2022-12-04. 访问日期: 2024 年 1 月 8 日。

③ Institute for Economics and Peace (IEP): “Global Peace Index Report” (2008), (2013), (2016), (2023). [http://allianceau.com/pics/advant/2007\\_Economist.pdf](http://allianceau.com/pics/advant/2007_Economist.pdf); <https://reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2013>; <https://reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2016>; <https://gfmag.com/data/most-peaceful-countries/>, 访问日期: 2024 年 1 月 8 日。

地域和族群之间的分歧和矛盾不断激化，独立后经历了两次“颜色革命”，与俄罗斯之间的关系持续恶化直至走向军事对抗，国家构建举步维艰，国家长期无法摆脱危机或者准危机状态。

糟糕的国家状态使得决策者处于高度不确定的环境中，缩短了他们的执政期限，也影响到他们的利益考量，使得他们的政策选择具有短期性和灵活性。决策者优先考虑的是确保短期利益，尤其是个人的政治利益，包括政权稳定和安全退出，其次是亲友的政治经济利益，缺乏彻底改革根治弊病的动力。因此，在乌克兰政坛能够经常看到所谓的亲俄派领导人作出亲西方的举动，或者所谓的亲西方领导人作出亲俄的举动等政治乱象。一位俄罗斯驻华高级外交官曾指出，乌克兰没有真正的亲俄派或者亲西方派。虽然政府出台了长期发展战略，但是激烈频繁的政治博弈导致制度和政策反复变化，政治社会局势动荡，国家发展战略多半停留在纸面上。

糟糕的国家状态也使得寡头和外部力量有机可乘。寡头利益的变化、外部力量博弈的态势及其对乌克兰投入资源的规模直接影响到乌克兰的政策选择，使之具有依附性。为了自身的政权安全或者解决国内政治经济问题，乌克兰的决策者偏好借助外部资源，在政策选择时不顾及民意取向，反而把满足政治赞助者——寡头和外部力量的利益置于公共利益之前，并且因利益多寡而随时调整政策的天平，使政策总是能够对利益的最大提供者形成利好，结果逐渐被寡头和外部力量俘获，突出表现在国家经济对于国际组织、大国和寡头的资本的依赖度不断上升以及外部力量对内政的介入越来越深。

## 结 论

乌克兰之所以国家治理低效并陷入危机和准危机往复循环的国家状态，不仅与国际力量结构变化和大国博弈的外部环境有关，而且与乌克兰自身的基础条件和政策选择有关。乌克兰的基础条件兼具优势与劣势，决定了国家面临的主要问题并对政府政策选择构成约束。乌克兰的决策者把个体利益和小群体利益置于公共利益之上，在政治斗争中依赖寡头和外部势力，优先追求短期目标，使得现实政策选择逐渐偏离了包容性国家发展模式的理想方案，不仅未能有效解决国家面临的主要问题，反而加剧了内外分歧与矛盾，致使国家陷入大国地缘政治博弈的泥沼中。而且，糟糕的国家状态与现实的政策选择相互影响，形成恶性循环。

（责任编辑 胡冰）