

# 泽连斯基治下的乌克兰： 政治与经济发展现状及展望

李 琰

**【内容提要】** 在泽连斯基总统执政的两年多时间里,乌克兰政治经济局势呈现一番新气象。他曾积极促成顿巴斯地区实现无限期停火,并深化政治经济领域改革,有力推动中央权力下放、反腐反垄断、开放农业用地市场以及国有资产私有化等措施落地,取得了一定成效。但乌克兰政治和经济中的结构性问题积重难返,无法在短期内彻底改变,同时西方国家对乌内政问题的影响不断加深,削弱了其政策自主性。展望未来,乌克兰的政治经济发展前景蕴藏着极大的不确定性,乌东部地区局势再度紧张,泽连斯基面临支持率下跌、寡头和地方精英势力做大对其政权安全带来的严峻挑战,而经济社会发展将在新冠肺炎疫情的阴影下缓步前行。

**【关键词】** 乌克兰 泽连斯基 政治形势 经济形势

**【作者简介】** 李琰,中国国际问题研究院欧亚研究所助理研究员。

乌克兰“素人总统”泽连斯基自2019年5月上任以来,在国内政治经济领域推行中央权力下放、反腐反垄断、农业用地市场化、国有资产私有化和修订银行法等多项改革举措,取得了一定成效。在其积极推动下,东部顿巴斯地区冲突有所平息。但总体来看,乌克兰政治和经济的结构性问题尚未得到根本解决,泽连斯基及其所在的人民公仆党支持率一路下滑,同时欧盟等西方伙伴对乌财政、反腐等内政问题的影响与日俱增,乌克兰的政治经济局势仍蕴藏着极大的不确定性。

## 一 泽连斯基执政期间乌克兰政治发展特点

### (一) 政治安全局势总体稳定,顿巴斯和平进程取得一定进展

泽连斯基上任两年多以来,乌国内局势基本稳定,议会选举和地方选举

有序展开,各项改革政令稳步推进,东部地区冲突一度有所平息。同时,泽连斯基也积极在克里米亚问题上发力,争取国际支持。

乌政府努力推进东部顿巴斯地区和平进程。2019年10月,泽连斯基顶住国内抗议的压力,书面确认同意实施施泰因迈尔模式<sup>①</sup>,并于12月成功重启已停摆三年的顿巴斯冲突调解机制——法、德、乌、俄“诺曼底会谈”,与各方就停火、部队后撤和换俘等问题达成初步共识。2020年7月22日,四国峰会上承诺的停火协议姗姗来迟,约定自7月27日起顿巴斯地区开始实施全面停火,停火协议使该地区维持了近7个月的基本和平。泽连斯基上台后,累计有上百名在押人员通过换俘等方式返乌。尽管乌俄和乌东部地区民间武装各方对顿涅茨克和卢甘斯克两州先进行选举还是先解除武装由乌方控制东部边界这一关键问题仍僵持不下,但不应忽视,泽连斯基为兑现竞选时提出的和平承诺作出了积极努力。

2020年2月,乌克兰成立“被占领”部,统筹安排顿巴斯地区和克里米亚事宜。政府对“临时被占区”不断采取怀柔政策,加大宣传力度,拉拢民心。例如,修复2015年被乌军炸毁的卢甘斯克与乌接触线上的桥梁,修建和开放新的检查站和过境点<sup>②</sup>;开通面向“临时被占区”的广播电台“家”频道(канал Дом);允许所有“临时被占区”的中学毕业生按照配额免高考就读乌所有高校,还可申请免费待遇<sup>③</sup>;允许上述地区居民到乌接种新冠病毒疫苗等。2020年10月,泽连斯基在国情咨文中表示,正着手在顿巴斯实控地区制定包括关税优惠政策在内的经济发展战略。

乌东战事稍歇,乌政府还在克里米亚问题上持续发力,其态度和行动可概括为软硬兼施、内外兼顾。一方面,在从思想上、宣传上实施上述怀柔手段的同时,继续坚决推行前任政府对克里米亚半岛的断水、断粮等物质封锁措施,向俄施压。计划建设两座海军基地,以保卫黑海地区。另一方面,顺应国

---

① 施泰因迈尔模式(формула Штайнмайера)是2016年时任德国外长、现任德总统施泰因迈尔提出的顿巴斯冲突政治解决方案,要求同时完成明斯克协议的政治内容和安全内容。即在顿涅茨克州和卢甘斯克州部分地区举行受欧安组织承认的地方选举后,乌克兰政府将该地区特殊地位写入宪法,同时撤离军队。

② Зеленский приехал на восстановленный мост между ЛНР и Украиной. 20 ноября 2019. <https://www.vesti.ru/article/1277165>

③ Рада приняла в целом законопроект об особенностях поступлений в вузы Украины для детей из Крыма и ОРДЛО. 2020. 07. 03. <https://interfax.com.ua/news/general/672703.html>

内民族主义、爱国主义之势,不时在舆论上向俄“开炮”,并积极争取国际社会支持。为使克里米亚问题重返国际议程,乌政府提出了自己的一套收复方案,即“克里米亚平台”。该平台涵盖政府间、议会间、专家间多层次,平台峰会在2021年8月23日举行<sup>①</sup>,波罗的海国家、波兰、瑞典和芬兰等14个国家的首脑出席了峰会。

## (二) 泽连斯基支持率持续下滑,中央政府向心力减弱

近两年时间里,泽连斯基及其所在的人民公仆党的支持率大幅下跌。2019年4月总统大选时,泽连斯基赢得超过73%的选票。随后,在7月举行的最高拉达(议会)选举中,人民公仆党以43.16%的压倒性优势大获全胜,获得议会450席位中的254席,顺利组阁。2020年2月,据乌克兰亚历山大·拉祖姆科夫经济和政治研究中心发布的民调报告,泽连斯基的支持率已跌至51%。有分析认为,这与其未成功兑现大选时关于反腐、和平和经济发展的承诺,且政府的财政政策造成外债高企引发民众质疑有关。

2020年3月,议会投票通过总理贡恰鲁克的辞职申请并重新组阁,原副总理什梅加尔继任新总理。但在严峻的疫情和糟糕的经济形势下,新政府的表现未能挽回民意。6月,基辅国际社会学研究所的民调结果显示,泽连斯基支持率仅为38%,内阁支持率为23%,议会支持率为21%。在该机构2020年12月底发布的民调中,32.8%的受访者信任泽连斯基,其支持率为27%<sup>②</sup>;2021年1月,泽连斯基支持率降至19.8%,人民公仆党的支持率更是从2020年12月的第二位跌至第四位,而“反对派平台—为了生活”党<sup>③</sup>在两次民调中稳居第一。迄今为止,虽然泽连斯基本人的核心选民基础尚未动摇,但若2021年支持率继续跌而不止,势必对其2024年的连任造成影响。

2020年10月,乌举行地方选举,投票率仅为36.88%,再次印证乌公民的政治厌倦情绪日益加重。选举结果令人民公仆党严重受挫,仅获得17.42%的地方委员会代表及行政长官职位,以及14.84%的地方议会席位。以基辅市议会为例,人民公仆党仅争得12个席位,远低于欧洲团结党的31

<sup>①</sup> Following the Crimean Platform Summit, coordinated international tools for deoccupation of the peninsula should emerge – Ihor Zhovkva. 18 January 2021, <https://www.president.gov.ua/en/news/za-rezultatami-samitu-krimskoyi-platformi-maye-zyavitisya-sk-66057>

<sup>②</sup> Level of Trust in Politicians and Electoral Rating; December 2020, <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=992&t=3&page=1>

<sup>③</sup> Socio-Political Moods of the Population of Ukraine; January 2021, <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=1000&page=1>

席和“打击”党的30席。哈尔科夫、利沃夫、敖德萨和波尔塔瓦等主要城市的市长大多由原市长连任,泽连斯基方面推举的市长候选人几乎全部败选。同时,地方行政长官的个人政党也在州议会、市议会选举中大有斩获。

地方选举结果印证了乌克兰正朝着“强地方、弱中央”的方向前进。2014年以来,乌克兰在欧盟推动下将中央权力下放,实施了分权改革,地方获取了部分税收权和国有资产转移,有力充实了地方预算<sup>①</sup>。此举给予地方精英趁势做大的权力和资本,许多城市在新冠肺炎疫情期间拒不履行内阁颁布的严格隔离措施,央地关系一度紧张。这一局面与当局执行的权力下放、“去中央化”方针密切相关。泽连斯基对此表示,地方政权能够真正改善人民生活,而中央只负责国家大方向,将与不同的政治力量合作共同治理国家。

### (三) 反腐败与“去寡头化”未见实质性进展

寡头干政是乌克兰政治生活中的沉痾痼疾。在国家转型过程中,寡头为谋求自身利益,或直接组建政党参选,或扶植代理人上位,或与当权者建立特殊关系,长期影响着乌克兰政局。由此导致权力寻租、腐败滋生、经济垄断和操纵舆论等问题,严重阻碍国家治理和经济发展。长期的寡头政治令选民心生倦怠,出于抗议波罗申科连任的心理,很多选民把选票投给演员出身的泽连斯基,令他胜选。反腐革新,对国家的政治系统进行“去寡头化”改造是泽连斯基的竞选承诺之一,也是欧盟等西方伙伴对乌克兰提供援助和贷款的要求。

泽连斯基上任伊始,反腐反寡头热情很高,他雷厉风行地对地方政坛开展“清洗”,撤换了70多个地方行政长官。2019年9月,泽连斯基下令成立乌克兰最高反腐法院。被媒体称作“反科洛莫伊斯基”法——银行业法案的落地可以看作泽连斯基反寡头改革取得的重要成绩。2016年12月,波罗申科政府以濒于破产为由将乌最大的商业银行普里瓦特银行国有化,失去股权的银行大股东、大寡头科洛莫伊斯基和博戈柳博夫向国家诉讼索赔。在国际货币基金组织的推动下,乌议会最终于2020年5月通过上述银行业法案,其中规定,禁止将国有化银行返还其前任所有者,禁止已破产银行返回市场<sup>②</sup>。

但乌克兰的寡头和相关利益集团根深蒂固、盘根错节,早已渗透政治体系的方方面面,难以撼动。泽连斯基从政经验少、咨政圈子小,难以摆脱寡头对其影响,他对彻底清除寡头势力有心无力,只能依靠西方的支持推动其反

<sup>①</sup> 吴大辉、周游:《乌克兰地方选举,泽连斯基执政非坦途》,《世界知识》2020年第22期。

<sup>②</sup> 《乌克兰议会通过银行业法案》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/202005/20200502964503.shtml>

腐和反寡头议程,取得的成果很有限。首先,人民公仆党就是在寡头政治家科洛莫伊斯基的支持下成立的,前任总统办公厅主任安德烈·博格丹正是科洛莫伊斯基的私人律师,曾担任泽连斯基竞选的法律顾问,也被认为是科洛莫伊斯基和泽连斯基二人之间的重要纽带<sup>①</sup>。其次,从泽连斯基执政后的内阁组成看,贡恰鲁克政府成员很大程度上受西方国家影响;而后上台的什梅加尔政府则更具寡头色彩,什梅加尔被认为是大寡头阿赫梅托夫的代理人<sup>②</sup>,内阁成员不乏亚努科维奇、季莫申科和波罗申科时期的高官。而什梅加尔政府颁布对俄进口煤炭收取高额关税的决定,实际上扩大了采煤业巨头阿赫梅托夫的利益。最后,泽连斯基有时不得利用寡头的力量,令其为社会作贡献。他与平丘克、阿赫梅托夫等人达成协议,令其资助国家基础设施建设等民生项目。疫情发生后他甚至给寡头划定了抗疫责任区,要求他们捐款救灾<sup>③</sup>。

近年来,宪法法院给反腐带来一定的阻力。2020年12月,乌宪法法院宣布废除已实施多年的部分反腐法律法规,包括取消对非法获利、财产来源不明和未进行财产电子申报的惩罚,不再追究犯虚假报税罪公务员的刑事责任。此举被视作反腐的倒退,不仅在国内掀起轩然大波,欧盟也对此予以关注,威胁要中止与乌免签。泽连斯基随即向议会提交有关终止宪法法院现成员权力的法案,宣布宪法法院之前的决定无效并重组法院,罢免院长。

究其实质,乌政府的“去寡头化”是被夹在西方国家与寡头集团之间来回拉扯,成果乏善可陈,目前乌克兰的寡头政治体系并未得到实质性改变。根据“透明国际”发布的全球清廉指数排名,乌在2018年排名第120位(32分),2019年第126位(30分),2020年第117位(33分),基本原地徘徊,并无进展。

## 二 泽连斯基执政期间乌克兰经济发展特点

### (一) 宏观经济形势

2019年,乌经济形势总体平稳,多项宏观经济指标稳健。全年GDP增长3.2%,通货膨胀率由2018年的9.8%降至2019年的4.1%,外国对乌直接投

---

① 毕洪业、江博:《寡头干政何时了?——论乌克兰国家治理的困境及根源》,《俄罗斯研究》2020年第6期。

② Александр Гуцин. С чем Украина входит в год 30-летия своей независимости? 2021-1-21. <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/s-chem-ukraina-vkhodit-v-god-30-letiya-svoey-nezavisimosti/>

③ 同①。

资增长 29 亿美元,国债占 GDP 比重自 2013 年以来首次降至 50%。

2020 年是泽连斯基执政的第一年,也是多灾多难之年。春季暴发的新冠肺炎疫情给社会和经济带来深远影响。为防控疫情,政府实施了多轮隔离检疫措施,一度封闭边境、禁办文娱活动和关闭大部分公共场所。工业生产因检疫隔离和需求疲软等因素下降 5.2%,服务业更是几度“停摆”,仅旅游业遭受的损失就达 600 亿格里夫纳。叠加气候干旱等不利因素,全年农业生产同比下降 11.5%。国内生产总值陷入负增长,其中第二季度 GDP 下降 11.4% (见图 1)。

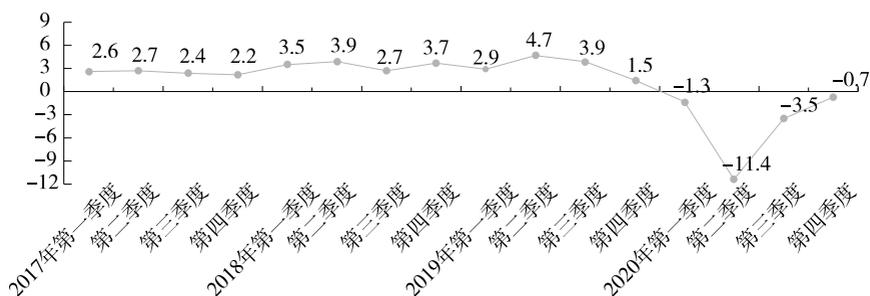


图 1 2017 ~ 2020 年乌克兰实际 GDP 变化 (%)

资料来源:根据乌克兰国家统计局数据绘制。

注:数据不包括“临时被占区”,即克里米亚自治共和国、塞瓦斯托波尔市以及顿涅茨克和卢甘斯克地区的部分领土。

2020 年矿石、金属等原材料价格上涨,而能源价格大幅下跌,由于乌克兰是资源出口型经济,且能源依赖进口,故经济下跌幅度较发达国家更温和,全年 GDP 同比下降约 4.2%<sup>①</sup>。2020 年全年乌克兰通胀率仍控制在 5% 的水平,格里夫纳汇率较为稳定,国际储备略有增加。

疫情使乌政府和民众遭受了前所未有的经济困难,主要是外部经济环境恶化导致投资大幅缩水,2020 年外国对乌投资降幅达 38.2%,对航空业和文娱领域的投资下降最多<sup>②</sup>。由于大量居民无法外出务工,侨汇额和居民可支配收入明显减少,失业率高企 (见图 2),整体社会经济形势不容乐观。

① Экономика України відновиться в цьому році. 27 февраля 2021. <https://korrespondent.net/business/economics/4332404-fitch-ekonomyka-ukraynu-vosstanovytsia-v-etom-hodu>

② Капініввестицій в Україні в 2020г. упали на 38,2%. 24.02. 2021. <https://bin.ua/news/economics/economic/261051-kapinvesticij-v-ukraine-v-2020g-upali-na-382.html>

此外,2020 年乌克兰外贸总额同比下降 6.4%,其中进口额同比下降 10.3%,出口额同比下降 1.7%,外贸赤字达 50 亿美元。

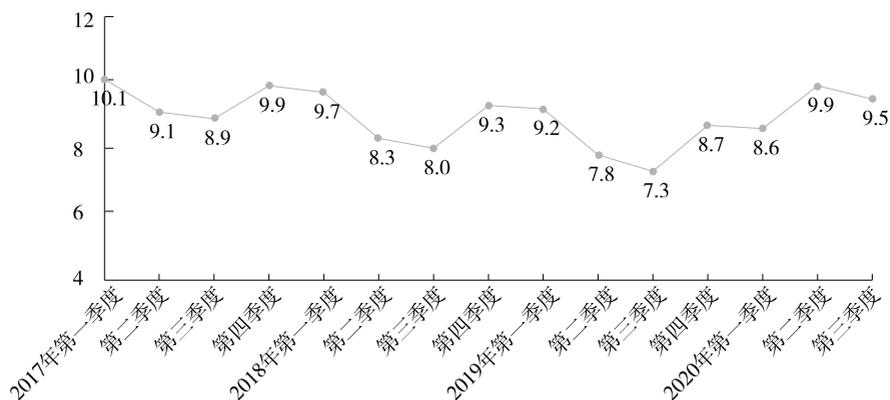


图 2 2017 ~ 2020 年乌克兰 15 ~ 70 岁人口失业率 (%)

资料来源:同图 1。

## (二) 经济改革举措及其原因

泽连斯基上台后,引领政府在农业用地市场化、国有资产私有化、市场自由化和基础设施建设等方面积极推进改革,为激发经济活力、改善营商环境、吸引外部投资打下良好基础。为应对疫情危机,政府采取了多种纾困措施提振经济,扶持中小企业发展。

### 1. 撤销农业用地交易禁令

乌克兰拥有 4 270 万公顷农业用地,占国土面积 70% 以上。独立后,乌克兰启动土地私有化改革,逐步将土地所有权自国家移交给集体农场或地方政府,再移交给个人。1996 年,乌政府正式批准开放土地买卖交易。但由于缺乏明确的法律规则,没有进行规范的土地登记,土地市场一度十分混乱。为了防止土地高度集中,小农利益受损,2001 年政府颁布针对农业用地出售的临时禁令,涉及全国 66% 的土地。该临时禁令到期后被历任政府不断延长,直至 2021 年 7 月新土地法生效。

禁售令下,仍有大量土地通过长期租赁、交换或非法交易等形式流通。仅大型农业控股公司就集中占有超过 60 万公顷土地,且付给散户的租金极低廉<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> Земля под мораторием. Нужно ли Украине открывать рынок сельхозземель. 26 декабря 2018. [https://vesti.ua/strana/318640 - zemlja - pod - moratoriem - nuzhno - li - ukraine - otkryvat - rynok - selkhozzemel](https://vesti.ua/strana/318640-zemlja-pod-moratoriem-nuzhno-li-ukraine-otkryvat-rynok-selkhozzemel)

1999年,国有农业用地约有130万公顷,至2019年仅剩60万~70万公顷,流失了一半<sup>①</sup>。在新土地法生效前国有农业用地只能通过公开竞标方式进行租赁。

此外,土改的迟滞在一定程度上限制了对土地的稳定使用,阻碍了对农业的投资和发展。一方面,土地拥有者无法将农业用地作为公司的注册资产或者抵押品向银行贷款,信贷受限导致其缺少流动资金来维持生活和扩大生产。另一方面,一部分租赁者出于对禁售令前景不确定性的担忧,往往不愿在土地上进行大规模水利灌溉建设投资或畜牧养殖等回报周期长的项目,对种植高附加值作物或采取新技术提高生产效率的动力不足。由此导致土地灌溉面积比独立之初减少70%,灌溉系统损耗严重,大多仍为苏联时期的老旧设备,现有近1900万公顷的耕地需要持续灌溉,480万公顷的耕地需要调水<sup>②</sup>。

开放土地市场既是泽连斯基竞选时的承诺之一,也是国际货币基金组织对乌提供贷款的前提条件之一。自执政以来,泽连斯基积极推动取消农业用地禁售令的立法修改,但在议会遭到反对派的阻挠和拖延。2019年11月13日,在一片抗议声中,议会一读通过《关于农业土地流转若干法令的修正案》。随后,乌议会对此法案进行了数千条修订。2020年3月31日,议会三读通过该法案,将向乌公民开放土地市场的时间由一读时的2020年10月1日推迟到2021年7月1日,法人则从2024年1月1日起可以购地。最受关注的外国企业及公民购地问题,需要等待乌克兰全民公投后作决定。法案还进一步压低了单人可购买土地面积限额,每名自然人不得超过100公顷,每名法人不得超过1万公顷。禁止出售国有和集体所有的农业用地。

在正式开放土地市场前,当务之急是厘清混乱的土地关系。政府已提前部署利用卫星等技术勘探地情、制作电子地图、建立土地管理电子名录等工作。2020年10月,泽连斯基签署第449号《关于加快土地关系领域改革的若干举措》的法令,提出要将国有农业用地转交集体所有<sup>③</sup>。地方政府有望因此获得200多万公顷土地,有力补充地方预算。他还责成执法部门追回被非

<sup>①</sup> 《乌克兰暂停土地流转20年国有农用地流失一半》, <http://ua.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201911/20191102915813.shtml>

<sup>②</sup> 《专家称乌有1900万公顷的耕地需要灌溉》, <http://ua.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203020274.shtml>

<sup>③</sup> We return the land to the people – President signed a decree on the transfer of agricultural land from state to communal ownership, 15 October 2020, <https://www.president.gov.ua/en/news/mi-povertayemo-zemlyu-lyudyam-prezident-pidpisav-ukaz-shodo-64613>

法占有的国有农业用地。2020年12月泽连斯基又签署了关于运行国家农业信息库的法令,规定农业从业人员在该电子系统中自主填报财产、土地、劳工、环境和信贷等相关信息,以便国家对其提供针对性支持<sup>①</sup>。以上举措展现了当局对保护公有土地、支持农民和实现资源去中心化的决心,有助于减轻民众对于开放市场后大量土地被寡头甚至外资攫取,从而致使国家丧失经济主权的担忧。

根据世界银行的预测,开放土地市场将使乌克兰GDP每年增长0.6%~1%,每年多吸引约15亿美元的投资。土地租赁费用有望大幅增加,农民的收入和生活水平将显著提高。

## 2. 加速推进国有资产私有化与市场自由化

为构建和完善市场经济体制,吸引境内外投资,提升企业效益,自独立始,乌克兰历届政府一贯致力于将涉及能源独立、国防军工等国家战略安全领域之外的国有企业进行全盘私有化。2017年11月,波罗申科治下的乌克兰议会一读通过了国有资产相关改革法案,明确了在公开、透明前提下加速私有化改革的目标,将根据国有企业规模不同,在国有资产基金会参与下制定私有化名单和时间表。

在泽连斯基执政期间,国有资产,特别是大型国有企业私有化进程得到加速推进,同时积极在战略企业推行公司化治理。加速的动力来源主要如下:一方面,许多国有企业和港口存在经营不善、效益低下的问题,有些甚至长期亏损,无力支付雇员工资,而私有化可为之寻找负责任的投资管理者,增加税收、就业和投资,拍卖所得资金也可充实国库;另一方面,向乌克兰经济“输血”的国际货币基金组织和欧盟等向乌克兰明确提出改革要求,而新冠肺炎疫情下乌克兰又急需这些贷款和经济援助,对此积极响应。例如,2019年10月,世界银行提出私有化、继续实施平衡的财政政策和在国有银行中进行公司化治理改革是向乌克兰拨款的前提条件。2020年6月,国际货币基金组织向乌克兰提出,必须提高国有银行和国有企业工作的透明度,加强国有企业的公司化治理,加强反垄断委员会的独立性等才能获得贷款<sup>②</sup>。

2020年,新冠肺炎疫情迫使乌克兰政府采取全国隔离措施,加上国际金融市

<sup>①</sup> Володимир Зеленський підписав закон щодо функціонування Державного аграрного реєстру та вдосконалення державної підтримки сільгоспвиробників. 2 грудня 2020 року. <https://president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-shodo-funkcionuvannya-der-65365>

<sup>②</sup> 《乌克兰总理列出国际货币基金组织对乌克兰的要求》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/202006/20200602970820.shtml>

场波动,大型私有化项目被推迟,但乌政府仍持续推进小型私有化、线上拍卖和相关法规的出台。2020年,乌克兰国有资产基金共出售各类国有资产1 884项,共计25亿格里夫纳,是2019年的5倍和2018年的10倍。

乌政府于2020年6月将赫尔松海港特许经营权转让给格鲁吉亚与瑞士组建的“Rjsoil - kherson”国际财团,8月又将奥尔维亚港口特许经营权转给卡塔尔公司。另有若干位于黑海沿岸经营不善的商业港口将于2021年开展国际招标,其中有5个港口将实行特许经营,3个将被私有化<sup>①</sup>。2020年8月,乌政府通过一项法案,决定将约200家企业转交给国有资产基金进行私有化,其中允许出售乌克兰石油天然气公司、乌克兰铁路总公司和乌克兰邮政公司50%的股份<sup>②</sup>。9月,乌批准国有银行战略改革原则,将采取引入国际资本或撤出国有资本的方式将乌克兰天然气银行、阿夏特银行、普利瓦特银行和乌克兰进出口银行四大国有银行进行部分或全部私有化,以达成在2025年前将银行业的国有占比从60%降至25%以下的目标<sup>③</sup>。同时,也有观点认为,对乌克兰国家铁路公司、国有银行、乌酒业集团等关键企业实施大型拍卖不利于国家经济稳定。

乌克兰烟酒和机动车燃料零售业等领域长期受“影子经济”困扰。2019年,“影子经济”在乌GDP中占比为28%。其中,食用酒精市场中非法交易的份额从2017年的10%增至2019年的55%。为消除“影子经济”、规范市场、增加税收,乌政府在酒业等行业实施了以解除国家垄断专营和实现市场自由化为目标的改革。

2019年12月,乌议会通过关于酒精生产领域自由化的法律,规定从2020年1月1日起,在获得相应许可的前提下,任何所有权形式的企业都可以生产、出售和出口酒精<sup>④</sup>,同时对进口作出一定限制<sup>⑤</sup>。2020年8月,乌财政部向私营工厂颁发酒精生产许可证。政府对国家酒业巨头乌克兰酒精公司实施私有化改革,2020年10月完成了对第一家酿酒厂的私有化。政府还

---

① 《乌克兰海港管理局和基础设施部计划将9个港口转移给私人投资者》, <http://ua.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202009/20200903005520.shtml>

② 《乌克兰政府计划出售乌油气、乌铁和乌邮政公司的一半股份》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/202008/20200802992585.shtml>

③ 《乌克兰政府计划对所有国有银行实施私有化》, <http://ua.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202009/20200902998805.shtml>

④ 2020年3月,受新冠肺炎疫情影响,乌克兰政府决定6月1日前禁止自乌出口酒精,之后又于5月15日提前解禁。

⑤ 《乌克兰议会通过取消酒类国家专营的法案》, <http://ua.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201912/20191202919669.shtml>

关闭了千余个非法加油站,并相应降低了正规加油站的油价。

2020年7月,乌议会通过关于对博彩业进行国家监管的法律,确定了博彩活动的法律、经济、社会和组织条件,设立博彩和彩票监管委员会为国家监管机构。预计2021年合法博彩业务将带来50亿格里夫纳的财政收入。

### 3. 加大基础设施建设和运输业改革

乌克兰有近九成的公路年久失修,超过800座桥梁有待维修<sup>①</sup>,安全隐患突出。为改善这一状况,发展公路运输成为乌政府的经济工作重点之一。2019年,政府实现了国际货物运输和超大交通工具运输许可审批的电子化,并在公路上安装超高、超重检测设备。2020年3月,政府启动大基建计划,对学校、幼儿园、医院、体育场和道路进行大修,划拨850亿格里夫纳改造4000公里国道,222亿格里夫纳修建2500公里地方道路,其中部分资金来源于俄罗斯天然气工业股份公司向乌克兰石油天然气公司支付的赔偿金。2020年,乌完成3926公里公路和85座桥梁等的维修工作<sup>②</sup>。2021年财政预算划拨813亿格里夫纳用于公路项目支出,部分修路资金将来自欧洲投资银行和欧洲复兴开发银行的贷款。在疫情形势下,公路项目成为提供就业岗位的重要来源。

乌克兰境内河流众多,水网稠密,主要河流有第聂伯河、德涅斯特河和多瑙河等。水运在货物运输中占有重要地位。独立后,高昂的税费和老旧的水闸、设备成为制约水运发展的难题。2020年12月,乌议会通过内河航运法案,规定通过建立自由市场来扩大投资,并设立内河航运发展基金改善第聂伯河的基础设施。法案还允许外国船只(俄罗斯船只除外)在乌内河通行,免费通行船闸并减免部分内河航运港口费用。该法案将于2022年1月1日生效,预计生效后航运规模将增至每年3000万吨,给国家带来130亿~160亿格里夫纳的收入。同时,发展水上物流有助减轻公路的负担,节省维修费用。

### 4. 制定反危机国家经济刺激计划

新冠肺炎疫情下,乌克兰政府颁布一系列提振经济的纾困措施来吸引投资、刺激就业、帮扶中小企业渡过难关。

2020年2月1日,乌政府启动预算为20亿格里夫纳的“5%—7%—9%平价贷款计划”。参与此项目的9家银行可根据企业规模等条件向提出申请的企

---

<sup>①</sup> 《乌克兰90%的道路年久失修》, <http://ua.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201912/20191202923730.shtml>

<sup>②</sup> "Сшить страну" Власти Украины совершили прорыв в ремонте дорог. 16. 12. 2020. <https://ukraina.ru/exclusive/20201216/1029984468.html>

业提供5%、7%和9%三种利率的贷款,每雇一位员工可降低0.5%的年利率,最低到5%。随着疫情扩散和隔离措施出台,政府又扩大了该项贷款计划,包括将总预算翻倍,追加3%利率的抗危机贷款,扩大可申贷企业的范围,提高最高贷款金额,取消对无息贷款的金额限制,允许延期9个月还贷,为疫情下受创的中小企业申贷提供部分国家担保等<sup>①</sup>。截至2020年11月,累计发放超过5000笔贷款,总金额达127亿格里夫纳,其中57%的贷款发放给农业企业<sup>②</sup>。

另外,乌政府还陆续颁布减轻企业税赋、发放援助的措施,包括对飞机制造企业免征进口税和增值税,下调部分农产品的增值税税率。乌议会于2020年12月通过了总规模约3.5亿美元的一揽子援助计划,包括向因隔离检疫受损失的企业和个人提供一次性隔离补偿;免征部分个体户2020年12月至2021年5月的统一社会费和统一税等<sup>③</sup>。

为了给制造业升级创造条件,支持、保护本国工业企业发展,乌克兰正在酝酿一项本地化生产法案,要求在能源、公共事业和交通等领域进行国家公共采购的部分机械产品必须有本地化成分。其中,自2021年起本地化率为25%~45%,自2024年起为40%~60%<sup>④</sup>。最高拉达已于2020年7月一读通过该法案,但由于相关内容违背了欧盟联系国协议里的非歧视性原则和其他国际义务,该法案可能面临欧盟的反对,有进一步修改的可能。

### 三 乌克兰政治经济发展前景与展望

从20世纪80年代起,政治转型学成为新一波转型国家民主化浪潮的研究范式。随着这一过程的推进,有学者认为,大多数转型国家已陷入国家能力虚弱与政治持续不稳定的“灰色地带”。托马斯·卡罗瑟斯在《“民主转型范

---

① 《乌克兰政府取消对无息贷款的限制》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/202005/20200502961323.shtml>

② Аграрии получили 57% от общей суммы по программе Доступные кредиты 5-7-9%. 11. 11. 2020. <https://latifundist.com/novosti/52799-agrarii-poluchili-57-ot-obshchej-summy-po-programme-dostupnye-kredity-5-7-9>

③ В Украине объявили налоговые каникулы для ФЛП. 27 декабря 2020. [https://news.online.ua/v-ukraine-obyavili-nalogovye-kanikuly-dlya-flp\\_n828556/?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop](https://news.online.ua/v-ukraine-obyavili-nalogovye-kanikuly-dlya-flp_n828556/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop)

④ 《乌克兰议会一读通过本地化生产法案》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/202007/20200702985459.shtml>

式”的终结》一文中指出,同许多国家一样,乌克兰也在转型过程中患上了无效多元主义(feckless pluralism)综合征<sup>①</sup>。这样的国家虽然存在政治自由、定期选举,能够在不同的政治集团间实现政权更迭,但其民主依然流于表面,公民除选举投票外几乎没有其他政治参与,普遍认为国家的政治精英都是腐败、自利和无用的,公民与精英之间互相隔离。他认为,乌克兰的无效多元主义特征在于,尽管一些不断变化的政党,诸如克里斯玛型领袖<sup>②</sup>牵头的短命政党或为寻求政治身份的临时联盟轮流掌权,但也不过是将国家治理的难题来回推脱,无法根治。就今天来看,由演艺明星泽连斯基领导的人民公仆党以网络政治为工具,被民粹主义浪潮裹挟着推上政坛,似乎也难逃这样的命运。在其治下,乌克兰经济上向市场化、自由化不断迈进的同时,政治上甚至出现向权力支配型综合征倾倒的趋势。基辅政治研究和冲突学中心主任米哈伊尔·波格列宾斯基批评了泽连斯基的威权主义倾向,认为他正通过赋予国家安全和防务委员会能够控制其他政府部门的超级权力,剥夺宪法法院的独立性,以及采取制裁等行政手段直接打压反对派来不断强化总统集权,破坏国家的法治与民主<sup>③</sup>。

立足乌克兰当下的现实展望未来,可以看到其政治安全局势暗流汹涌,不稳定性和不确定性因素显著增加。在新冠肺炎疫情冲击和世界经济下行的双重压力下,乌克兰的经济社会发展面临重重挑战。

### (一) 乌克兰处在新一轮政治动荡边缘

随着中央权力散溢、地方精英做大和政党碎片化趋势的增强,乌政局的不确定性明显上升,正处在新一轮政治动荡的边缘。地方选举和最新民调结果表明,泽连斯基作为政治“素人”和“清流”的光环已逐渐褪去,批评其执政团队经验少、决策不专业的声音越来越多。同时,反对党和地方精英的强势挤压令人民公仆党面临议席难保之困,泽连斯基政权安全遭遇前所未有的挑战。俄媒判断称,新政权与乌人民的蜜月期已经结束,2021年举行非例行议

---

<sup>①</sup> Thomas Carothers, The End of the Transition Paradigm, *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1, 2002, pp. 5 - 21; David Collier and Steven Levitsky, Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, in *World Politics*, Vol. 49, No. 3, 2002, pp. 430 - 451.

<sup>②</sup> 克里斯玛(charisma)原指巫术文化中某种特殊的超自然的人格特质,后被德国社会学家马克思·韦伯引入政治学领域,特指“一种神奇的近乎天赋的领袖魅力”,其领导方式具有神圣性、超越性和自反性的特点。

<sup>③</sup> Mikhail Pogrebinsky, Why Zelensky's Ukraine Is Becoming Increasingly Autocratic, *The National Interest*, 2021 - 4 - 6, <https://nationalinterest.org/feature/why-zelensky%E2%80%99s-ukraine-becoming-increasingly-autocratic-182124>

会选举和内阁再次重组的可能性很大<sup>①</sup>。

2021年2月,基辅国际社会学研究所民意调查显示,泽连斯基支持率由2020年12月的27%降至22.1%,波罗申科以13.7%的支持率排第二位。泽连斯基不得不改变策略来稳住选票,具体措施有:一是打击亲俄派政客梅德韦丘克所领导的“反对派平台—为了生活”党。2021年2月,乌政府先后对三家反对派电视台和梅德韦丘克本人及其夫人实施冻结财产等制裁手段。二是联合前总统波罗申科的欧洲团结党,曾经放出人民公仆党将与其结盟组阁,并由波罗申科出任新政府总理的传言。三是借助国家安全和防务委员会在顿巴斯和国家安全问题上大打民族主义牌。四是成立地方与地区政府总统大会,由总统担任大会主席,下设地方议院和地区议院,以期加强对话并改善央地关系。上述措施能否有效稳住逐渐分崩离析的乌克兰政局,弥合党团内部和央地之间的裂痕有待进一步观察,但可以肯定的是,无论是权力更迭还是合纵连横,乌克兰西向化的脚步只会更快。而西方将如何对待一个亲西方的、越来越具有威权主义色彩的乌克兰政府,有助于探究各方在乌克兰开展地缘政治博弈背后的真实意图。

## (二) 地区安全形势波澜再起

在2020年7月27日全面停火协议实施半年后,乌东部顿巴斯地区局势再次出现恶化迹象。自2021年2月中旬以来,该地区报道的开火次数和伤亡人数大幅增加,双方互相指责对方集结军队、部署武器装备,战火一触即发。对破坏停战的原因双方有各自的解读:一方认为,这与乌政府对梅德韦丘克实施制裁引发俄罗斯不满有关;另一方认为,这是由于泽连斯基民调支持率下降,试图转移矛盾,利用乌东地区的捷报争取选票。

乌方关于鼓动美国介入顿巴斯冲突调解进程的消息频出,明斯克协议的落实看来遥遥无期。2021年3月,美国防部宣布将向乌提供价值1.25亿美元的军事援助,用于采购巡逻艇等武器装备和训练支持。拜登政府在军事合作和外交层面多方位为乌撑腰,助力乌政府在克里米亚问题上采取更激进的策略对俄施压。泽连斯基于3月24日发布乌克兰国家安全和防务委员会关于占领和重新整合克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔临时占领领土的战略决定,其将克里米亚问题国际化的动向无疑会导致俄乌关系不断降温,地区安全局势僵化。

## (三) 后疫情时代的乌克兰社会经济艰难恢复

随着建筑业、国内贸易和货物运输的逐步恢复,预计2021年乌克兰经济将

---

<sup>①</sup> В 2021 году в Украине возможны досрочные выборы. 2020 - 12 - 28. [https://www.ng.ru/cis/2020-12-28/6\\_8051\\_ukraine.html](https://www.ng.ru/cis/2020-12-28/6_8051_ukraine.html)

实现3%~4%的温和复苏。由于2021年1月实施了强化检疫隔离措施,第一季度GDP同比下降2.2%,第二季度有所恢复。2021年7月,乌克兰土地改革法正式生效,或将成为推动第三、第四季度经济增长的强劲动力。

投资贸易领域,在2020年外贸总额明显下降,特别是俄欧贸易大幅收缩的背景下,中国仍保持乌最大贸易伙伴国地位。未来,乌政府将把发展亚洲方向的贸易作为一大重心,并推出更多投资贸易便利化的政策来刺激本国经济发展。

为防控疫情,现阶段乌政府正加大力度购买新冠病毒疫苗并实施接种,但民众接种意愿不强。2021年3月以来,乌克兰单日新增患者人数连日破万,新增死亡人数屡破纪录,西部地区疫情迅速蔓延,总理什梅加尔称第三波疫情已经袭来。即便疫情随后得到控制,在投资环境恶化、世界经济复苏乏力的大背景下,乌克兰社会经济想走出危机仍需要更多时间。乌最新预算案规定,2021年赤字率控制在5.5%以内,通货膨胀率为7.3%,失业率为9.2%。由于政府对公共卫生领域和财政救助支出增加,对中小企业的税收减少,而外国投资者对购买政府债券的热情减少,国家财政预算赤字面临进一步扩大的压力。据悉,乌政府要在2021年偿还100亿美元外债,2022年偿还70亿美元<sup>①</sup>。

不能忽视,地缘政治因素和外部力量对乌克兰当局施加的影响已经成为决定乌内政走向的一项重要变量,泽连斯基政权的独立性也因此遭受质疑。一方面,乌克兰正为尽快达到欧洲一体化的相关要求,进行跃进式转型改造,一边向欧洲逐渐开放市场,一边索要贷款为经济输血。而对外部融资依赖的不断增大,在某种程度上压缩了政府自主制定经济政策的空间,预计带有保护主义色彩的本地化生产法案等措施将迫于西方压力不了了之,而大型私有化项目 and 市场自由化等既定改革路线将持续推进。国际货币基金组织出于对乌克兰进行反腐和司法改革决心的担忧,准备将2021年发放的两笔贷款压缩为一笔,乌财政状况或将雪上加霜<sup>②</sup>。另一方面,拜登总统上台后,美乌关系更进一步,乌克兰不得不在安全利益和经济利益之间作取舍,除对俄态度更强硬外,与中国的投资合作不可避免受到来自美国的阻碍和影响。

(责任编辑:农雪梅)

---

<sup>①</sup> 《2021~2022年乌克兰需偿还170亿美元外债》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/202012/20201203025731.shtml>

<sup>②</sup> Україна получит только один транш МВФ. 27 февраля 2021. <https://korrespondent.net/ukraine/politics/4332350-ukrayna-poluchyt-tolko-odyn-transh-mvf-fitch>