

【地区与国别政治】

国家形态与政治转型： 乌克兰政治转型三十年评析

张 弘

【摘 要】国家形态是考察国家治理绩效、反映国家政治转型态势及评价政治转型质量的新视角。本文以国家形态发展为视角,分析“观念”如何影响经济转型模式,转型模式如何影响资本主义模式形成,进而资本主义模式如何影响国家治理结构。按照这一理论逻辑,本文梳理乌克兰独立30年国家形态发展变化的轨迹,并得出以下结论:转型观念影响经济转型模式的选择,新自由主义的“华盛顿共识”是导致乌克兰形成寡头资本主义的必要外部条件;资本主义模式是影响国家形态的客观因素,寡头资本主义发展壮大并俘获了国家权力,形成了乌克兰的寡头政治。寡头政治是导致乌克兰国家形态从勾结型发展到俘获型,最终到达“失败国家”边缘的关键因素。政治精英是影响国家形态变化的主观因素,精英水平影响国家形态的塑造。

【关键词】乌克兰;华盛顿共识;寡头资本主义;国家形态;政治转型

【作者简介】张弘,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。

【原文出处】《俄罗斯东欧中亚研究》(京),2021.6.42~58

现代国家形态不是传统意义上的国家类型,而是指“一个国家在特定时期所形成的治理结构以及由此治理结构而产生的行为特征及治理绩效”^①。国家形态理论不仅可以用来考察国家政权运转的行为,还可以为评价政治转型质量提供重要的考察视角。根据资本与国家的关系,可以将国家形态划分为:发展型国家形态、自主型国家形态、依附型国家形态、勾结型国家形态、俘获型国家形态、掠夺型国家形态和失败型国家形态等。即便选择同样政治制度的国家,在不同历史时期和经济发展阶段也会呈现出不同的国家形态,每一种国家形态都具有周期性和相对性。本文试图运用现代国家形态理论去回答在相同国家制度背景下,乌克兰与其他原苏东国家在相近的政治经济条件下进行政治转型,结果出现较大差异的原因。

冷战结束后,原苏联东欧国家在政治上无一例外地都采用了西方国家的政治模式,都实行了代议制、三权分立和政党政治等制度,但政治转型的效果却各不相同。有的国家平稳地实现了政治转型,有的国家则仍处于混乱的政治困境中。乌克兰的政治转型历程较为曲折,经济上沦为后苏联国家中最贫困的国家之一,政治上寡头政治一直盛行,政治秩序长期混乱,政治腐败现象泛滥。乌克兰为政治转型研究提供了难得的反面案例,不仅因这个国家有着较为复杂的地缘政治环境,还因其寡头利益集团对国家政权的俘获和掠夺,导致国家的治理水平较差。梳理乌克兰寡头利益集团与国家政权关系形成、发展和治理的过程,有助于更好理解国家形态与政治转型质量的因果关系。按照“观念—行为—绩效”的分析路径,可以揭示不同国家形态产生的因果关系,以及国家形

态转变的内在逻辑。乌克兰国家形态与政治转型研究30年历程为政治学研究提供了丰富的研究案例,也为其他国家的政治改革和国家治理现代化提供了宝贵的经验教训。

国家形态既是国家政治转型的后果,也是影响政治转型质量的重要因素之一。本文通过介绍对乌克兰政治转型有密切联系的现代国家形态理论,然后梳理乌克兰独立30余年不同的政治发展阶段,厘清从库奇马、尤先科和亚努科维奇执政时期,到乌克兰危机之后波罗申科和泽连斯基执政时期乌克兰的国家形态发展轨迹,以此来验证国家形态与政治转型质量的关系。

一、依附型国家的形成与发展(1991~2004年)

按照杨光斌教授的定义,依附型国家指的是国家职能或国家的政治行为附属于经济的发展和扩大,经济行为处于中心而政治行为处于外围层次,是经济发展和扩大的被动反映。依附型国家最典型的特征就是,作为自组织系统的国家丧失了公共性,偏离了自己长远的目标,被私人资本或者其他社会组织作为实现自我利益的工具,政治行为依附于经济利益、财团利益、民粹利益^②。在依附型国家形态下,按照国家与资本的关系,还可以细化为勾结型国家形态、俘获型国家形态和掠夺型国家形态等,这只是不同历史语境下国家与资本关系的具体表现差别。这些所谓的新型国家形态,都只不过是工具主义国家的翻版或另一种表达,是工具主义国家的衍生形态或变体^③。无论国家以何面目出现,用何手段管理社会,维系利润(财富)增长的价值会贯穿始终,而且无论国家形态变迁的过程怎样千回百转,最终都会落脚到相互依赖、决策分散、民主的自主性国家^④。

在经济转型方面,20世纪80年代末,没有比“华盛顿共识”在原苏联东欧国家更流行的经济转型理论。在世界银行、国际货币基金组织和美国的大力推动下,以俄罗斯为代表的后苏联国家纷

纷采用这个经济转型方案。“华盛顿共识”的核心原则是新自由主义,提倡国家对经济最小化干预的学说。

(一)克拉夫丘克时期:国家转型在制度和法律上的准备

1991年刚刚独立的乌克兰并没有将政府的工作重心放在经济改革,而是放在努力维护国家独立和重构国家制度体系上。独立伊始,首任总统克拉夫丘克的工作重心是争取外交和军队独立,尽快获得国际社会承认,与大国建立外交关系,争取获得大国对乌克兰主权的承认和领土完整的保障。当时的美国布什政府对乌克兰外交的重点是确保核武器的安全,以及劝说乌克兰放弃核武器成为无核国家。克拉夫丘克以此为契机,争取联合国安理会成员对乌克兰提供“弃核”的安全保障,以及从美国获得一定的经济补偿。克拉夫丘克在内政上的工作重心是国家权力机关建设,无力进行大规模经济改革。从1991年到1994年,乌克兰完成了从苏维埃加盟共和国向独立国家的转变。独立之初的乌克兰来不及制定新的宪法,因此沿用1978年苏联时期制订的乌克兰苏维埃社会主义共和国宪法,并对其进行了200多项修正。新生的乌克兰成立了包括军队、法院和政府在内的国家机关,利用当时俄罗斯国内的政治危机,将克里米亚共和国和塞瓦斯托波尔市和平地过渡到乌克兰的治下。1991~1994年三年间,乌克兰最高拉达(议会)通过了约400部法律,其中较为关键的法律有《土地法》《关于国有资产私有化的法律》和《关于国有中小公司私有化的规定》等,为经济改革确立了基本方向。1992年3月,最高拉达还批准了《国家经济政策基础》,该文件强调调整经济结构,转变以国防工业为主的经济结构,将物质和劳动力资源重新分配到向民众提供消费品的工业中。新的《土地法》承认土地私有权,允许设立和经营私人农场。有关私有化的法律在市

场经济形成中发挥了重要作用,确定了私有化的方向与基本方式,规定国家向每一位国民颁发私有化证书(凭证)。这个时期的乌克兰主要完成了从苏联加盟共和国向主权独立国家的过渡,搭建起新的国家权力机关,确定国家对其领土和边界控制的有效性,确立政治转型和经济改革的基本方向。

(二)库奇马第一任期:私有化造就寡头利益集团,形成勾结型国家形态

库奇马在1994年总统选举中胜出,他执政后面临的主要任务是确保国民经济的稳定,防止经济崩溃和民生危机。库奇马政府在经济上积极落实“华盛顿共识”,奉行自由化、稳定化、市场化和私有化的经济政策。从1994年开始,库奇马政府陆续出台了一系列旨在向自由市场经济转变的经济体制改革政策和纲领。除了坚持财政稳定化、价格自由化和商品市场化之外,改革企业所有制成为库奇马政府的一个政治任务。库奇马政府加快私有化改革进度,将私有化范围由中小型企业扩大到石油、天然气和化工工业等大型国有企业。库奇马的经济改革不仅是为了克服经济危机,同时还希望通过私有化达到摧毁强大的苏联官僚体系的政治目的。库奇马认为,强大的苏联官僚集团是国家独立的巨大威胁,要迅速而彻底地摧毁苏维埃制度的残余^⑤。到1997年私有企业数量已占74.1%,生产规模占63.6%^⑥。

在库奇马第一个任期内,稳定经济的改革取得不错的结果,恶性通货膨胀得到遏制,国民经济急剧恶化的局面得到缓解,经济明显企稳。库奇马执政期间共颁布了四个私有化计划,超过10万家国有企业被私有化^⑦。库奇马政府负责私有化的是国有财产基金主席尤里·叶哈努罗夫,他的私有化思想与俄罗斯“私有化之父”盖达尔十分相似,但私有化速度更慢,私有化规模相对更小。1995年乌克兰对16265家国有企业进行私有化,

其中80%是小型企业,在决定实行股票化改造的3000家大中型企业中,有1445家企业出售超过50%的股份^⑧。在美国国际开发署和世界银行的资助下,叶卡努罗夫凭借扎实的政治技巧,在西方经济顾问的技术援助下,解开了许多阻碍私有化的难题。像俄罗斯的叶利钦一样,库奇马主要通过总统令而不是通过立法来推动私有化。

乌克兰大中型企业的私有化在技术上更为复杂,在政治上也存在较大的争议。这部分私有化主要通过三种方式进行:内部人私有化、私有化凭证和公开销售。国有财产的大部分几乎是免费提供给经理和雇员的。1998年,私有化工业企业中17.5%的股份属于管理人员,另外47%的股份属于受雇工人,这个比例超过了同一时期的俄罗斯。实际上,企业管理者控制了工人股份的很大一部分^⑨。欧洲复兴开发银行估计,私营部门在乌克兰经济中所占的份额已从1993年的15%增加到1997年的55%,确保乌克兰私营经济在国民经济中占据主导地位^⑩。到库奇马卸任的2004年,乌克兰私营经济占乌克兰国内生产总值的70%^⑪。

在库奇马第一个任期内,他有意识地培养了一批本土的金融工业利益集团,这些来自东部和南部工业区的企业高级管理阶层逐渐合法地“接管”了曾经的国有企业,他们的身份也转变为私有企业老板。库奇马为首的官僚阶层在私有化中扮演着导演的角色,各地方的金融工业利益集团则围绕其周围,按照一定的政治文化和规则行事。如果说在库奇马时期,他还扮演着寡头们的合作伙伴和政治导师,决定哪个寡头利益集团有资格与国家权力进行交易,决定谁可以参与具体的战略资产项目的私有化,那么到了尤先科和亚努科维奇执政时期,寡头利益集团的影响力就已超越总统的影响力,国家权力与寡头利益集团的力量对比已经发生逆转,国家权力已成为寡头们的附庸,乌克兰演化成俘获型国家形态或者掠夺型国

家形态。总统、政党、议会和政府甚至司法部门一定程度上成为寡头利益集团获得超额垄断利益的“政治工具”。利益集团纷纷扶持自己的政党和政治家,有些寡头甚至亲自出马参加总统选举和议会选举。顿涅茨克寡头集团的艾哈梅托夫、寡头菲尔塔什主要支持地区党和亚努科维奇,第聂伯罗彼得罗夫斯克集团的寡头科洛莫伊斯基和其他寡头支持尤先科、季莫申科,以及政党“我们的乌克兰”和“季莫申科联盟”。寡头波罗申科和平丘克喜欢多方下注,与其他各派都维持着合作关系。在库奇马之后的尤先科和亚努科维奇时期,寡头本人担任政府总理、部长和议会专门委员会主席已经十分普遍^⑩。

(三)库奇马第二任期:寡头利益集团催生掠夺型国家形态

乌克兰寡头利益集团崛起于库奇马时期,通过国有企业股份化和私有化迅速积累大量财富。乌克兰国有资产私有化并不是出售给出价最高者,而是主要面向企业管理层和官僚阶层。大型国有企业和矿山资产则通过有条件的拍卖进行,政府与利益集团勾结,为拍卖设定了诸多的政策门槛,将有实力的跨国公司和本国资本挡在门外。从20世纪90年代中期开始,随着能源、化工和冶金等大型国有企业的控制权转移到私人手里,国民经济中的核心产业都被几个金融工业集团所垄断。在库奇马为首的国家官僚阶层扶持下,利益集团与官僚集团合作,一起通过产权私有化和经济自由化,将国有资产以远低于市场价的价格据为己有。从1995年开始,乌克兰向将近5000万国民免费发放了不记名的私有化券,这些私有化券可以用来购买拍卖的国有企业股权,外国公司和外国公民被排除在私有化拍卖之外。国有企业管理层和官僚阶层利用信息不对称以及私有化初期法律漏洞,大肆低价收购普通公民手里的私有化券,以极低价格获得国有企业的控制权,

最终创造出一个超级财富阶层——寡头。2004年,乌克兰最大的钢铁联合体克里沃罗什钢铁厂以8亿美元的价格被出售给时任总统库奇马的女婿平丘克和寡头艾哈梅托夫,该交易引发反对党的激烈批评。2004年“颜色革命”之后,该企业被法院收回重新私有化拍卖,最终以48亿美元出售给全球最大的钢铁生产商米塔尔钢铁,其中巨大的差价十分惊人^⑪。根据《福布斯》杂志2005年公布的财富排行榜,在库奇马任期结束时,有3名乌克兰人进入了世界财富排行名单。SCM能源金融工业集团公司的所有者里纳特·艾哈梅托夫以17亿美元的资产全球财富排名第451位。冶金和金融公司英特派(Interpipe)的总裁、库奇马的女婿维克多·平丘克的财富为12亿美元,顿巴斯公司的老板塞里·塔鲁塔的财富为12亿美元,他们同居第645位^⑫。

库奇马时期进行的大规模私有化改革,使大型企业高管和部分国家官僚阶层直接转化为大资本的所有者,这些大型企业成立于苏联时期,在相关行业部门占垄断地位。国家权力逐渐失去对他们的控制,成为寡头利益集团的政治附庸,失去了国家政权的公共性。乌克兰的寡头垄断经济实质上是一种权贵资本主义,这是一种畸形的市场经济。一些人通过权势和关系网寻租致富,成为既得利益者之后,反过来又对合理的市场化改革大加阻挠。英国《经济学家》杂志在2014年3月发布“全球裙带资本主义指数”,其中乌克兰的排名居全球第四^⑬。在私有化过程中形成的寡头利益集团为保障已有财产的合法性和继续不断掠夺财富,很快与国家权力结合,形成寡头政治。以库奇马为代表的官僚集团则成为寡头利益的代言人和保护者。利益集团为当权者提供经济回报和政治支持,推动国家赋予他们一系列商业垄断特权或税收豁免,而这些特权和豁免损害了公共利益。政府丧失公共性,也就沦为利益集团的服务者或

代言人。在库奇马执政时期,乌克兰寡头利益集团与国家权力或者勾结掠夺国有资产,或者出台有利于他们的垄断政策,给予寡头企业特殊的税收和财政补贴。乌克兰能源寡头科洛莫伊斯基通过与库奇马进行交易,获得国有控股的乌克兰天然气公司(NAFTOGAS)的经营控制权,垄断了天然气进口权。他经营该公司期间,长期不分红,而且还经常获得税收减免和财政补贴。

库奇马进行大私有化的另一个后果是腐败现象在乌克兰泛滥成灾,他本人也在执政期间和卸任以后一直深受腐败丑闻的困扰。2004年1月,库奇马在执法机构关于打击有组织犯罪和腐败问题的任务会议上说,腐败已影响到乌克兰人的所有生活领域,特别是影响了经济关系中的能源、农工综合体,对外经济活动,银行体系和国有企业私有化等领域^⑥。涉及库奇马的政治丑闻主要有:拉扎连科腐败案、反腐败记者贡加泽被害案和违反联合国禁运非法向伊拉克出售武器案等等。从1996年开始,就不断有乌克兰政府腐败丑闻被曝光,时任政府总理拉扎连科涉嫌严重贪腐,被撤职后逃亡美国。根据“揭露国际腐败”2014年报告,拉扎连科被列为世界最腐败领导人物第8名^⑦。2006年,美国法院以受贿、谋杀、洗钱等29项罪名,所涉金额高达2.8亿美金,判处拉扎连科入狱9年^⑧。2000年11月28日,乌克兰政治家亚历山大·莫罗兹公开指责库奇马总统卷入绑架记者乔治·贡加泽和其他许多罪行。2002年,乌克兰国内也爆发了要求库奇马下台的抗议运动,大约5000名抗议者和部分议会议员包围了总统府,要求他辞职并提前举行大选,议会反对派还提出了有关弹劾库奇马的决议等。虽然库奇马本人否认各种指责,认为这是反对派企图让他交权而策划的政治阴谋,但是他在2004年接受俄罗斯媒体采访时也承认自己存在任人有误的问题。

到了库奇马第二任期,寡头金融工业集团之间

的利益矛盾开始尖锐起来,力量平衡越来越难以保持。进入2000年以后,随着乌克兰私有化领域的不断扩大,垄断的寡头利益集团影响力开始不断上升。一方面是库奇马第二任期扩大了私有化领域,将国民经济核心部门的冶金、化工和矿产资源行业私有化,寡头利益集团主要通过企业租赁和经营权委托在扩大私有化阶段后获得更大财富。另一方面,进入2000年以后,全球经济复苏,大宗商品价格普遍上涨,乌克兰寡头利益集团的金融和资源类资产价格因此水涨船高。进入2007年福布斯财富排行榜的乌克兰人超过了7人,其中艾哈梅托夫的个人资产飙升至73亿美元,平丘克的个人财富超过50亿美元,第三位科洛莫伊斯基的财富约42亿美元。乌克兰亿万富翁们的财富一年增长了2.1倍,总额达到293亿美元(2006年《福布斯》杂志评选的乌克兰亿万富翁的总财富为142亿美元)^⑨。1999年,来自第聂伯罗彼得罗夫斯克集团的拉扎连科与出身于顿涅茨克集团的库奇马总统之间矛盾不断,最终被库奇马以腐败为由解除总理职务。2001年1月,乌克兰总检察院以走私、行贿、偷漏税等罪名,起诉季莫申科在1995~1997年间伪造海关文件和走私天然气。她因此案失去副总理职务,在监狱里被关了42天。季莫申科认为,时任总统库奇马是此案的幕后策划者,她随后投身到反对库奇马的运动中。至此,顿涅茨克集团与第聂伯罗彼得罗夫斯克集团结下严重的矛盾,双方关系从合作为主变为斗争为主,不断推出自己的政治家和政党,争夺国家权力的控制权。

纵观库奇马执政时期,乌克兰的寡头利益集团一步步壮大起来,影响力逐渐从经济部门扩大到政治、社会和文化领域。他们与国家官僚集团的关系也从原来的从属、合作关系发展为主导关系。在库奇马执政时期,国家官僚集团扮演着合作者和裁判员的角色。随着库奇马任期结束,统一的国家官僚集团开始瓦解,国家权力不仅失去

相对独立性,还丧失了自主性。政治精英和政党都沦为寡头利益集团的附庸和工具,国家权力机关成为寡头利益集团进行政治斗争的工具,选举之后新上任的国家领导人和新政府经常对前任政府和前任领导人进行政治清算。

二、尤先科和亚努科维奇时期:壮大的寡头集团造就俘获型国家形态

美国经济学家斯蒂格勒1971年首先提出“政府俘获”(State Capture)这一概念,学术界则以此形容升级版腐败现象。“政府俘获”具有体系化特征,巨大的资本力量与强大的政治权力联手,扭曲的是游戏规则本身,使得政策制定与决策体系受到操纵而制定倾向性政策。青木昌彦则认为,政府俘获存在于勾结型国家,政治精英与经济精英或特定利益集团相勾结,共同剥夺公众财富和资源,民众无力反抗而只能对此保持沉默^①。

伴随着财富暴涨而来的是寡头集团在政治上影响力的急剧上升,他们甚至获得部分操控国家权力的能力。到库奇马卸任时,乌克兰已形成三大地域性的寡头利益集团。他们不仅通过与库奇马为首的行政官僚集团合作,而且还亲自参与国家政治生活。为了维持私有财产的安全以及企业的垄断地位,在2003年底举行的总统选举中,第聂伯罗彼得罗夫斯克集团推举前任总理尤先科参选,顿涅茨克集团选择时任总理亚努科维奇参选,基辅集团则选择了与第聂伯罗彼得罗夫斯克集团合作,对抗试图继续执政的顿涅茨克集团。众所周知,在2003年的总统选举中,尤先科指控时任总理亚努科维奇选举舞弊,发动支持者走上街头进行抗议,最终演化成为2003年的“橙色革命”。在俄罗斯和西方的调停下,乌克兰宪法法院宣布重新投票,尤先科最终赢得这次选举。在“橙色革命”之后,寡头利益集团从之前的与以库奇马为中心的官僚集团合作转变为几个寡头利益集团竞争国家权力的控制权。赢得总统选举胜利的寡头利

益集团在上台后,采取行政或者司法手段清算其他寡头集团的行动。代表第聂伯罗彼得罗夫斯克集团的尤先科担任总统后,任命同样来自这一集团的寡头季莫申科出任政府总理,基辅集团的寡头波罗申科担任国防与安全委员会秘书。

尤先科上台后,对前任总统库奇马展开司法调查,重新调查库奇马执政时期的私有化案和记者被谋杀案。2005年2月,乌克兰法院宣布取消库奇马执政时期所进行的寡头艾哈梅托夫和平丘克对克里沃罗格钢铁联合体的私有化法案,并重新举行私有化拍卖。尤先科执政时期,一方面宣传要加大反腐败力度,另一方面他本人却仍然深受腐败丑闻的困扰,尤先科政府与寡头利益集团有着难以割舍的利益联系。2005年7月开始,《乌克兰真理报》发表了系列报道《上帝之子:安德烈·尤先科》,介绍尤先科总统19岁的儿子经常将价值超过10万欧元的昂贵宝马M6停在马路中间阻碍交通,使用奢侈的手机Vertu,居住在首都豪华的200平方米公寓中等等^②。尤先科对媒体的解释是,这辆车是租来的,儿子在一家咨询公司工作得到支付租金,电话是朋友送给他的^③。

亚努科维奇上台后也对前任政府进行司法调查,并将前总理季莫申科送上法庭。在2010年的总统选举中,代表顿涅斯克集团的亚努科维奇赢得了总统选举,他上台后开始对第聂伯罗彼得罗夫斯克集团进行“政治清算”。2011年5月,前总理季莫申科遭检察官起诉,被控滥用职权,签署高价进口俄罗斯天然气的协议,挪用5.26亿美元环保基金用于支付养老金,还把斥资数百万美元购买的救护车用于私人活动。经过美国会计公司审计,基辅法院在2011年以滥用职权罪判处季莫申科入狱7年。亚努科维奇上台后,仍然不忘继续廉价处理国有资产的“政治游戏”。在亚努科维奇执政期间,顿涅斯克集团的寡头艾哈梅托夫以低价竞拍获得了乌克兰电信公司的控制权。乌克兰

电信公司是乌克兰最大的固定运营商,也是该国唯一的3G牌照拥有者,资本市场对该公司的多次估值都在20亿~40亿欧元不等,包括Deutsche Telekom(德国)、Turkcell(土耳其)和Magyar Telekom(匈牙利)在内的多家外国电信巨头都对该公司表现出浓厚兴趣。由于亚努科维奇政府对外资设立较高的政策门槛以及反垄断限制要求,私有化过程最终引发争议。根据当时乌克兰政府公布的私有化条件,名不见经传的奥地利公司EPIC Services Ukraine成为此次私有化拍卖中唯一的合格竞拍者。2011年3月,EPIC公司几乎是以起拍价105.75亿格里夫纳(折合美元约13.19亿)的价格获得乌克兰电信公司92.79%的股份。无论是西方媒体《金融时报》,还是乌克兰的独立通讯社都公开质疑,奥地利公司不过是替乌克兰寡头竞标的代理。直到2013年,乌克兰寡头艾哈梅托夫宣布收购奥地利EPIC公司的全部股份,关于乌克兰电信公司私有化的各种猜测终于水落石出^③。2014年乌克兰危机之后,乌克兰政府前顾问瑞典人安德鲁·阿斯伦德(Anders Aslund)在英国《金融时报》上撰文指出,亚努科维奇家族的财富为120亿美元。他认为,“乌克兰所有问题的主要原因是总统,亚努科维奇并不关心乌克兰经济的状况,他执政四年来唯一的目标是如何让家人和朋友致富”^④。

三、波罗申科和泽连斯基时期:从俘获型国家形态滑向失败国家的边缘

顾名思义,失败国家形态就是国家治理的失控状态,由于国家治理结构衰败和国内主权的丧失而导致的统治力下降甚至治理失效下的无政府状态或次无政府状态。国家权力作为统治的暴力机器,对外不能履行其维护领土完整和保护国家安全的义务,对内不能保证基本的社会秩序和社会正义,国家就可能走向失败,这就是所谓的“失败型国家形态”^⑤。

2014年乌克兰危机之后,虽然提前举行总统

选举和议会选举,但是基辅的中央政权仍然不能得到部分东部居民的认可,在乌克兰顿涅茨克州和卢甘斯克州的部分地区被要求自治的民兵武装组织控制。自2014年5月,乌克兰的领土和国家安全遭遇了严重的危机,中央政府失去了对部分领土的控制,社会处于失控的边缘。

首先,乌克兰主权和部分领土处于失控的状态。2014年2月,乌克兰国内的政治危机不仅导致国家政权的突然更迭,时任总统亚努科维奇出走俄罗斯,而且也导致部分国家领土的失控。2014年乌克兰危机之后,以俄罗斯族为主的克里米亚自治共和国自行宣布举行“独立公决”,随后迅速申请加入俄罗斯联邦。除此之外,东部的顿涅茨克州和卢甘斯克州部分地区还出现了要求自治的政治运动,亲俄的地方武装组织抢占当地政府,自行宣布成立所谓的“自治共和国”。从2014年5月底开始,乌克兰政府军与当地民兵组织爆发了激烈的战斗,但始终无法夺回该地区的实际控制权^⑥。尽管国际社会和乌克兰政府都不承认克里米亚自治共和国和顿巴斯地区的分裂,但也都承认这些领土不在乌克兰政府的控制之下。无论是因为内部政治因素,还是外部的大国因素,当一个主权国家无法保证其领土完整和安全时,意味着国家权力极度虚弱无力。目前,尽管有美国为首的西方国家支持,但在乌克兰的领土完整和安全问题没有解决之前,乌克兰都处于可能成为失败国家形态的危险状态。

其次,总统和政府对国家秩序的控制力较弱。乌克兰危机之后,新当选的总统波罗申科对于国家秩序的控制较弱,经常出现地方政府与中央政策不一致的情况,寡头利益集团与政府也时常出现严重分歧。2014年下半年,乌克兰顿巴斯冲突升级,政府军在顿涅茨克州的行动频繁遭遇失败,亲俄的东部民兵组织给乌克兰政府极大的安全压力。顿巴斯战争初期,乌克兰政府军与内

务部队表现得效率低下,他们战斗意志薄弱,经常丢盔弃甲,使得亲俄的民兵组织迅速壮大,占领东部两个州的大片领土,并控制了漫长的乌俄边界。于是,当时的乌克兰政府鼓励寡头集团自行组建“领土防卫营”。2014年5月,第一支由乌克兰民族主义志愿者组成的战斗分队开始参战,这些志愿营以组建地域或者兵员来源地而命名,虽在名义上受到乌克兰内务部和国防部的指挥,但实际上处于自治状态。在2014年10月举行的议会选举中,多名领土防卫营的指挥官当选为乌克兰最高拉达议员。这些由乌克兰地方寡头或者州长组建的领土防卫营吸引到许多乌克兰民族主义者的加入。其中,以亚速营最为有名,该组织是当时担任第聂伯罗彼得罗夫斯克州州长、乌克兰第三大寡头科洛莫伊斯基资助成立的,以其驻扎的亚速海命名,成员主要来自右翼民间组织如乌克兰爱国者(PU)和全乌国民大会(SNA)。科洛莫伊斯基当时在第聂伯罗彼得罗夫斯克州共建立了6个领土防卫营,其中个人直接控制了4个营,分别是亚速营、顿巴斯营、第聂伯营和风暴营。2014年11月10日,乌克兰国防部将37个领土防卫营编入乌克兰正规军,成为隶属内务部的乌克兰民族卫队序列。虽然这些地方武装后来被收编为正规军,但是寡头集团和右翼民间组织仍然具有较大的影响力。

2015年3月,波罗申科总统与寡头科洛莫伊斯基爆发严重的利益冲突,乌克兰政府从科洛莫伊斯基手中收回了国有的乌克兰石油运输公司(Ukrtransnafta)的实际控制权和经营权,解雇了科洛莫伊斯基任命的公司管理层,此举遭到科洛莫伊斯基的激烈反抗。该公司是乌克兰国有控股的石油天然气运输和贸易公司,垄断着乌克兰大部分天然气进口和过境运输业务,同时也是乌克兰最大的天然气销售公司。乌克兰政府拥有该公司51%的控股权,科洛莫伊斯基拥有该公司42%的

股权^②。在库奇马任期时,科洛莫伊斯基通过政治运作获得了该公司实际经营权,并阻止该公司向国家支付股息。2015年3月19日,乌克兰议会通过了有关收回科洛莫伊斯基对乌克兰石油运输公司控制权的法案,以科洛莫伊斯基为首的第聂伯罗彼得罗夫斯克利益集团与政府之间的矛盾就此爆发。3月20日,在乌克兰石油运输公司宣布撤销亚历山大·拉佐科董事会主席的职务后,科洛莫伊斯基带领一批武装人员占领该公司位于基辅的办公大楼,意图帮助拉佐科官复原职。3月22日,科洛莫伊斯基实际上直接控制的第聂伯领土防卫营占领了该公司的办公楼,公开要求波罗申科政府收回命令^③。后来在美国驻乌克兰大使杰弗里·皮亚特的直接干预下,这场政治危机得以和平化解^④。3月25日,波罗申科签署法令,解除科洛莫伊斯基的州长职务,寡头本人也被迫流亡以色列^⑤。此次事件表明,波罗申科执政时期国家权力衰退,寡头利益集团的影响力继续上升并且拥有了挑战国家权力的私人武装,在极端情况下甚至可对抗国家,乌克兰社会的安全风险持续增加。

2019年5月,泽连斯基当选总统,他领导的“人民公仆党”在同年举行的议会选举中赢得超过半数的席位,获得单独组阁的权力。这也是乌克兰自1991年独立以来,首位总统、议会和政府都来自同一政治阵营。执政党在议会拥有过半数的席位,意味着泽连斯基政府可以完全按照自己的计划施政。但是,泽连斯基在实际执政过程中仍然受到各方寡头利益集团掣肘。2020年10月25日,乌克兰宪法法院宣布取消一项议会批准的关于公务员收入申报的法律,根据该法律,不如实申报收入的公务员除了将被解职,而且还将被追究刑事责任。乌克兰宪法法院废除已实施多年的部分反腐法律法规,认为这些法规过于严厉,违反宪法。对于被认定犯有虚假报税罪的公务员,法院将不再追究刑事责任。此举还削弱了负责监督此

类申报的政府机构的权力。宪法法院的决定在乌克兰引发强烈的街头抗议。大量乌克兰人在基辅宪法法院门前抗议,反对废除某些反腐措施的决定。由于乌克兰宪法规定总统无权撤换宪法法院的法官,总统泽连斯基被迫以行政命令的形式暂停了宪法法院院长亚历山大·图皮斯基的职务。双方的政治斗争持续了将近半年多,随后泽连斯基向议会提交了法律草案,希望议会赋予总统解散宪法法院的权力,并宣布在解散宪法法院后强行推进反腐败立法。

国家失败就是因为国家治理结构衰败和国内主权丧失而导致的统治力下降甚至治理失效下的无政府状态或次无政府状态。失败国家的标准不仅要考虑到国内秩序,还需要加上国家安全本身这个前提条件。目前,乌克兰的克里米亚半岛被俄罗斯吞并,东部的顿巴斯地区仍处在持续冲突之中,国内政治秩序仍时有混乱。这些现象表明,目前的乌克兰仍然有可能由依附型国家形态滑向失败型国家形态。除了外部的俄罗斯因素外,内部的寡头政治是导致国家政治不稳定的主要因素。

四、总结与反思

乌克兰的政治转型已跨越了30年,经历了克拉夫丘克、库奇马、尤先科、亚努科维奇、波罗申科和泽连斯基等多位国家领导人,外交政策也经历了库奇马时期的东西方平衡外交、尤先科时期的温和亲西方外交、亚努科维奇时期的温和亲俄外交,以及波罗申科和泽连斯基时期“一边倒”的亲西方外交。国家政治体制在总统议会制与议会总统制之间来回摇摆^⑧,但是始终未能摆脱政治秩序混乱、腐败严重和寡头干政的困境。在克里米亚被俄罗斯合并之后,顿巴斯地区的冲突始终未能解决,目前的乌克兰仍然面临着领土完整和安全问题。

第一,“转型观念”决定政治转型模式。“华盛顿共识”不仅是经济转型的模式,在政治转型上也

具有重大影响。小国家、大市场的自由市场理论也是导致国家政治转型混乱的重要原因之一。在20世纪80年代开始的国家转型浪潮中,一直存在着激进转型和渐进转型的争论。激进转型国家的代表主要有后苏联国家和中东欧国家。在后苏联国家中以俄罗斯、乌克兰最具代表性,激进的价格自由化、产权私有化和财政稳定化虽然在短时间内建立起自由的市场制度,但遭受的经济损失和付出的政治成本也是极其高昂的。俄罗斯和乌克兰在20世纪末都形成了寡头资本主义,经济遭遇了长达十年的大衰退,而且政治腐败现象较为严重,社会矛盾尖锐,街头抗议频发。

进入21世纪以后,在普京带领下俄罗斯在政治上打击寡头干政,回归到保守主义的“主权民主”和“可控民主”;经济上放弃了新自由主义的“华盛顿共识”,实现了从寡头资本主义向有调控的“国家资本主义”转变^⑨。乌克兰则在新自由主义影响下,一直处在周期性的政治危机和街头革命之中。寡头利益集团形成于库奇马第一任期,壮大于库奇马第二任期,在尤先科和亚努科维奇时期俘获和掠夺国家政权,在波罗申科时期将国家带到了“失败国家”的边缘。“强市场、弱政府”的新自由主义观点是导致乌克兰政治转型30年失败的理论根源,在强大的寡头利益集团压力下,政党成为寡头利益集团的政治工具,议会和政府决策失去公共性,选民则成为国家决策的“旁观者”。国家政权(这里不仅包括政府,还有司法、军队和强力部门)无法维护自由公平的市场经济秩序,无法保证公民个人的社会正义,甚至不能保证领土完整和国土安全。

新自由主义的“华盛顿共识”不仅是乌克兰经济转型失败的元凶,也是导致乌克兰国家政治转型失败的重要因素之一。新自由主义思想倡导的市场万能理论在政治上表现为“强市场,弱政府”的国家政治逻辑。1994~1999年,快速的市场化、

自由化和私有化改革未能使乌克兰经济走出衰退阴影,未能建立起公平自由的市场机制,唯一的成果是实现国有资产私有化,打造了寡头资本主义。寡头利益集团与国家权力相互勾结,继续窃取国有资产,通过维持垄断地位获取超级利润,最终俘获国家政权。乌克兰科学院院士、世界经济和国际关系研究所所长尤里·帕霍莫夫指出:在乌克兰经济转型之初,“改革者”已经预见到一个“掠夺时代”的到来。他们以消灭苏联制度为借口,肆意瓜分苏联时期遗留下的国有资产。事实上,包括市场经济在内的任何事物需要坚持公平和正义原则,这不仅是必须坚守的道德底线,而且还是必须遵守的一个经济规律^③。“华盛顿共识”过分强调市场的“看不见的手”,却忽视了像乌克兰这类转型国家国内市场的贪婪和野蛮。

第二,资本主义模式是影响国家形态的客观因素。马克思主义的经典论断“经济基础决定上层建筑”在乌克兰再次得到验证,寡头资本主义造就了依附型国家形态。寡头资本主义是一种原始野蛮的垄断资本主义,寡头集团不仅通过野蛮的私有化将国有资产侵蚀,而且还粗暴地与国家权力勾结,继续维持垄断地位,获取超额利润。马克思对于早期资本主义的描述“资本来到这个世界,从头到脚,它的每一个毛孔,都流淌着血和肮脏”仍然在乌克兰重复上演。寡头利益集团对国家权力的俘获和控制就是寡头政治。寡头政治不仅导致宪政民主制度周期性崩溃,而且还威胁宪政民主制度的合法性。当人民失去公平和正义后就会选择体制外抗争,街头暴力骚乱就是对寡头政治的极端反应。

由于政治和司法上没有完善的制度约束,权力结构处于失衡状态,除了官僚阶层外,其他社会阶层力量很难参与到权力体系中。国际组织和周边大国也对乌克兰的政治转型缺乏强制约束兴趣。于是,寡头资本主义在乌克兰生根发芽、野蛮

生长和发展壮大,最终成为主导国家的政治力量。寡头利益集团从依附于国家权力发展到与国家平起平坐的交易勾结,再到最终掌控并超越国家权力。分裂的寡头利益集团在竞争国家政权过程中,手段无所不用其极,丧失了社会最基本的公平和正义的道德底线。斯蒂格勒曾这样评价寡头资本主义:“从来没有存在过真正自由、自发调节的市场体系,一个所谓的自发调节市场经济可能会演化为黑手党资本主义以及一个黑手党政治体系。”^④垄断的寡头资本为了追逐高额回报,暴露出贪婪、掠夺、嗜血、无情无义的本性。从2003年的“橙色革命”到2014年的乌克兰危机,政治危机、街头革命和暴力冲突成为乌克兰政治频繁上演的“节目”。

第三,政治精英是影响国家形态发展的主观因素。熊彼特认为,责任心的减弱和有效意志的缺乏使普通公民对国内、国际政策普遍无知并缺乏判断力,其行为迟钝,思维缺少理性,导致“典型的公民一旦进入政治领域,他的精神状态就跌落到较低水平上”,成为政治上的“原始人”^⑤。精英是影响乌克兰国家转型的主导力量,精英的素质决定了转型的质量和速度^⑥。

寡头政治在乌克兰政治中长期盛行还与乌克兰政治精英的素质有较大的联系。政治精英集团的贪婪和平庸使得他们在公共(民族)利益和集团利益之间选择了后者,主动放弃了国家权力的独立性。如果政治精英(国家领导人)不能在执政中保持相对独立性,不能摆脱对寡头利益集团的依附,那么就无从建立起强有力的国家权力体系,就无法摆脱目前的俘获型国家形态,乌克兰就很难走出国家治理的困境^⑦。乌克兰30年政治转型的历史表明,如果政治精英摆脱不了对寡头资本主义的依附,他们都无法带领乌克兰走出寡头政治的泥潭。在乌克兰政治精英集团素质没有获得实质性提高之前,乌克兰人很难通过选举来改变国家。

注释:

- ①杨光斌、郑伟铭:《国家形态与国家治理:苏联—俄罗斯转型经验的研究》,载《中国社会科学》2007年第4期。
- ②杨光斌:《政治变迁中的国家与制度》,中央编译出版社2011年版,第245页。
- ③杨光斌:《政治变迁中的国家与制度》,第249页。
- ④王臻荣、李华君:《英国国家形态的变迁与启示:1688年至今》,载《山西大学学报(哲学社会科学版)》2015年第5期。
- ⑤邱蔚芳:《乌总统谈独立复兴的乌克兰》,载《俄罗斯研究》1994年第6期。
- ⑥林治华:《乌克兰经济转轨理论研究》,载《东欧中亚研究》2002年第2期。
- ⑦Павел Гайдуцкий, Сага об украинских реформах//Зеркало недели. Украина, № 29, 12 августа 2018. <https://zn.ua/internal/sage-ob-ukrainskih-reformah-291394.html>.
- ⑧ Anders Aslund, "How Ukraine became a Market Economy and Democracy", Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2009, p.70.
- ⑨Касьянов Г. В. Украина 1991–2007: очерки новейшей истории, Наш час, Киев, 2019.
- ⑩ Anders Aslund, "How Ukraine became a Market Economy and Democracy", Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2009, p.70.
- ⑪Павел Гайдуцкий, Сага об украинских реформах.
- ⑫比较典型的例子是乌克兰寡头彼得·波罗申科和尤莉亚·季莫申科,这两位政治家有着深厚的寡头背景。波罗申科涉足食品加工、金融和媒体等业务,同时从库奇马时期开始一直活跃在政坛,与库奇马、尤先科、亚努科维奇都有过紧密的合作。1998年,他在库奇马执政时期成为乌克兰议会议员,并加入支持库奇马的政党“乌克兰社会民主党,也是后来的地区党创始人之一。2001年,波罗申科选择与尤先科结盟,担任尤先科的政党“我们的乌克兰”议会竞选总部负责人。2004年总统选举后,尤先科任命波罗申科担任国家安全与国防委员会秘书,2007~2009年担任乌克兰国家央行行长,2009~2010年在亚努科维奇政府里担任外交部长,2012年又出任经济与发展部长。2014年总统选举中波罗申科成为亲西方政党“民主力量”候选人,并赢得大选。
- ⑬张弘:《乌克兰政治稳定中的腐败问题》,载《俄罗斯东欧中亚研究》2016年第4期。
- ⑭Самый богатый украинец занял 451-место в списке миллиардеров журнала Forbes. <https://lenta.ru/news/2006/03/10/rich/>.
- ⑮张弘:《乌克兰政治稳定中的腐败问题》。
- ⑯Кучма: коррупция поразила все сферы жизни украинцев. <https://ria.ru/20040129/516712.html>.
- ⑰《拉扎连科:一年总理,十年逃亡》,2018年10月15日, https://www.sohu.com/a/259637284_100232553.
- ⑱《乌克兰前总理拉扎连科从美国监狱刑满释放》,2012年11月2日, <http://www.chinanews.com/gj/2012/11-02/4298505.shtml>.
- ⑲Семеро украинцев попали в список миллиардеров от Forbes. <https://korrespondent.net/business/economics/396128-semero-ukraincev-popali-v-spisok-milliardero-ot-forbes>.
- ⑳刘燕:《转轨国家政府俘获的产生、特点与对抗策略》,载《人文杂志》2013年第9期。
- ㉑Андрей Ющенко—сын Бога? <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2005/07/19/4390360/>.
- ㉒Виктор Ющенко призвал прессу не трогать его сына. <https://ytro.ru/articles/2005/07/26/462084.shtml?1222>.
- ㉓张弘:《乌克兰政治稳定中的腐败问题》。
- ㉔Аслунд: состояние семьи Януковича достигает сейчас {D7AG415.JPG}12 млрд. <https://www.kommersant.ru/doc/2417147>.
- ㉕失败国家或国家失败(state failure)是一个古老现象,作为一种国家理论却是新近的发明,是冷战以后尤其“9·11”事件以后西方国际关系理论家为新干预主义和防止恐怖主义的滋生与威胁而发明的一个说辞。尽管失败国家产生于特殊的政治背景,但

是国家失败却是一种历史现象和现实存在,是一种不容规避的国家形态。失败国家的标准不但要考虑到国内治理状况,还应该加上国家安全本身这个前提条件。有些失败国家的一个前提条件应该是国之不国,即国家的分裂或解体。详见:杨光斌、郑伟铭:《国家形态与国家治理:苏联—俄罗斯转型经验的研究》。

②⑥2014年9月和2015年2月,德国、法国、俄罗斯和乌克兰两次签署了旨在实现停火和政治解决危机的《明斯克协议》,基本上保持了顿巴斯地区停火状态,但是各方在落实明斯克协议步骤上存在严重分歧,乌克兰东部的顿巴斯地区地方开始自治改革。

②⑦Скандал вокруг "Укрнафты": Украина против Коломойского, РИА Новости Украина. <https://rian.com.ua/interview/20150321/365104101.html>.

②⑧Бойцы под "Укрнафтой" назвали батальоном "Днепр-1". <https://zn.ua/UKRAINE/boytsy-pod-ukrناftoy-nazvalis-batalonom-dnepr-1-170573.html>.

②⑨时任美国驻乌克兰大使杰弗里·皮亚特对乌克兰媒体VESTI的节目说,他在与冲突当事方之一的科洛莫伊斯基的谈话中表示,“根据乌克兰法律和乌克兰司法解决这种情况非常重要”。他说,“科洛莫伊斯基必须明白,乌克兰的情况和环境已经发生了变化,亚努科维奇治下的丛林法则不再适合乌克兰的现实。”

③⑩《基辅剥夺乌寡头对石油企业控制权 双方矛盾加剧》,2015年3月24日, http://ex.cssn.cn/gj/gj_gwshkx/gj_zhyj/201503/t20150324_1558204.shtml.

③⑪乌克兰国家政治体制属于半总统制,这是一种总统权力比总统制大的政治体制。从1996年宪法确定的总统议会制到2004年改为议会总统制,再到2010年重新恢复总统议会制,以及最终在2014年再次改回议会总统制。

③⑫陆南泉:《俄罗斯经济转型三十年评析》,载《探索与争鸣》2021年第3期。

③⑬Александр Рожен, Вожди из пены//Зеркало недели. Украина, Выпуск № 26., 12 июля—19 июля 2002г. https://zn.ua/science/vozhdi_iz_peny.html.

③⑭刘燕:《转轨国家政府俘获的产生、特点与对抗策略》。

③⑮[美]约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》,商务印书馆1999年版,第386页。

③⑯张弘:《精英与乌克兰的政治转型》,载《世界经济与政治论坛》2017年第5期。

③⑰在以俄罗斯、哈萨克斯坦为代表的后苏联国家里,国家权力拥有较大的自主性和独立性。这些国家的政治精英集团(领导人)凭借个人政治威望,依靠官僚体系和国家强力部门(军队、警察、司法和情报系统)的支持,建立起以国家领导人为中心的国家权力体系,利益集团则成为国家权力体系的附属,相互依附生存。