

一带一路：中国与乌克兰合作的风险与应对

【内容概述】作为联通欧亚大陆的重要国家，乌克兰对一带一路倡议有着浓厚的兴趣，希望在该倡议框架下与中国进行基础设施、投资、贸易和人文领域的全面合作。在地缘政治环境上，乌克兰在短时间内很难摆脱俄罗斯的压力，顿巴斯冲突和族群矛盾使得实施“一带一路”建设困难重重。中国与乌克兰合作中存在着地缘政治风险，政策对接风险和市场风险。客观来讲，中国与乌克兰合作拥有较好的历史基础，不过面临的挑战也不容忽视，尤其是东欧地区的安全困境、合作规模及方向、乌克兰的政治状况、“弱弱”合作模式的瓶颈等均对双方在“一带一路”框架下的合作构成重要影响，如何克服这些挑战是未来推进双方合作面临的重要课题。

【关键词】一带一路中国乌克兰俄罗斯地缘政治风险

【作者】张弘，1972年生，博士，研究员，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所

一、引言：研究意义

2013年9月和10月，中国国家主席习近平先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”（以下简称“一带一路”）（倡议，得到国际社会的高度关注和有关国家的积极响应。同时，这个倡议也受到各国学者的不同解读，很多外国学者将“一带一路”倡议理解为中国新时期的地缘政治战略。¹事实也证明，在中国与沿线国家四年了不断的沟通与交流中，我们不断地消除误解和猜疑，凝聚合作与发展的共识。希望与中国在“一带一路”框架下深化合作的国家越来越多，“一带一路”倡议赢得了包括乌克兰在内的全球100多个国家支持和积极回应。

乌克兰早在2013年12月，乌克兰时任总统亚努科维奇积极回应中国提出的“一带一路”倡议，双方签署了金额高达100亿美元的合作和贷款协议，乌克兰是欧洲第一个宣布支持中国一带一路倡议的国家。在遭遇了三年的国内冲突和经济危机之后，乌克兰终于逐渐走出衰退阴影，在2016年出现触底复苏。2017年4月，中乌“一带一路”文化交流周在基辅举行，波罗申科通过媒体表示，希望深化与中国的全面合作。围绕中国提出的“一带一路”倡议，波罗申科认为，这一倡议蕴含着巨大发展潜力，乌方愿积极参与。²乌克兰主管对华事务的副总理根纳季·祖布科在6月15日表示，乌克兰应该成为“一带一路”上的“坚固环节”，并正为此而努力。³

二、“一带一路”倡议是乌克兰的机会

首先，“一带一路”倡议是中国对外开放的新阶段。经过30多年的改革开放，我国经济正在实现从引进来到引进来和走出去并重的重大转变，出现了市场、资源能源、投资对外深度融合的新局面。通过“一带一路”建设，

¹ 参见：马建英，《美国对中国“一带一路”倡议的认知与反应》，《世界经济与政治》，2015年第10期；李晓，李俊久：《“一带一路”与中国地缘政治经济战略的重构》，载《世界经济与政治》2015年第10期。李秀蛟：《俄罗斯智库专家对“一带一路”的评析》，载《西伯利亚研究》2015年第3期。

² 谭武军：做中乌“一带一路”建设的坚守者，人民日报，2017年5月6日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-05/06/nw.D110000renmrb_20170506_1-03.htm

³ 乌克兰副总理：乌应成为“一带一路”的“坚固环节”，新华社基辅6月15日电，http://news.xinhuanet.com/2017-06/16/c_1121155295.htm

扩大开放、内引外联，必将有力促进经济结构调整，进一步推动我国经济转型升级。构建对外开放新格局、引领我国经济进一步融入世界的强力引擎。从2013年提出战略构想，到2014年设立丝路基金和亚洲基础设施投资银行签约，“一带一路”建设稳扎稳打，开始进入务实合作阶段。“一带一路”蕴含着以经济合作为基础和主轴的发展内涵，深挖中国与沿线国家的合作潜力，将促进中国中西部地区和沿边地区对外开放，推动东部沿海地区开放型经济率先转型升级，进而形成海陆统筹、东西互济、面向全球的开放新格局。

产业是经济之本。我们通过深入开展沿线国家的产业合作，推动各国产业发展规划相互兼容、相互促进，搞好一带一路建设必须要抓好大项目建设，抓住新工业革命的发展新机遇，加强国际产能和装备制造合作，进入二十一世纪以来，随着中国经济的发展，以及劳动力成本、资本积累、技术的不断成熟，中国面临着传统工业的产能升级和转移、经济全球化的金融瓶颈、经济合作的地域限制，政策对接中的地缘政治限制。通过提出“一带一路”倡议，我们就是希望通过建立联通亚欧大陆板块的经济合作框架，通过基础设施和产能转移化解我们自身产能过剩和产业升级的困境，通过资金融通、政策融通实现地域和地缘政治的困境，跳出地缘政治上的海权论和陆权论。发展是解决一切问题的总钥匙。推进“一带一路”建设，要聚焦发展这个根本性问题，释放各国发展潜力，实现经济大融合、发展大联动、成果大共享。

其次，“一带一路”倡议是中国与沿线国家合作的新平台。“一带一路”倡议不仅是中国对外经济开放的新阶段，也顺应了时代要求和各国加快发展的愿望，提供了一个包容性巨大的发展平台，把快速发展的中国经济同沿线国家的利益结合起来，通过优势互补来创造发展机遇。双方在基础设施、产业合作和资源开发方面存在着合作意愿，中方将一带一路建设视为各方合作的平台，通过提供资金融通、政策融通、人心融通来实现合作共赢。

二战结束以来，广大发展中国家普遍面临着基础设施落户，融资成本居高不下。二战后虽然成立一些区域性的开发性金融机构，但是由于管理不善而运营困难。中国倡议的“一带一路”建设聚焦发展中国家的基础设施项目和产能合作，不仅是因为中国在发展基础设施积累了丰富的经验，还由于中国在相关领域具有的产能和资金优势。通过统筹各种金融资源，强化“一带一路”建设的政策支持。沿线国家不仅能搭乘中国经济发展的快车，还有利于沿线国家加快基础设施建设，降低资金成本，带动当地的就业，实现互利双赢。为了推动一带一路建设，中国倡导并建立了资金规模在1000亿美元的亚洲基础设施投资银行，发起了设立资金规模在400亿美元丝路基金，强化中国—欧亚经济合作基金的投资功能。⁴ 习近平在2017年5月举行的“一带一路”领导人峰会上强调，中国将加大资金支持，向丝路基金新增资金1000亿元人民币，鼓励金融机构开展人民币海外基金业务，规模预计为3000亿元人民币。⁵ 通过政策融通、资金融通来促进设施融通和贸易融通。设施联通是“一带一路”建设的优先领域，资金融通是“一带一路”建设的重要支撑。⁶

⁴ 除了丝路基金和亚投行外，中国与一带一路沿线国家设立了多个双边合作基金。其中，中俄两国在2012年成立了中俄直接投资基金，后来陆续设立了“中俄战略投资基金”“中俄投资基金”“俄罗斯远东农工产业发展基金”“中俄高科技产业投资基”“中俄农业开发基金”。中国与其他国家设立了中哈（哈萨克斯坦）产能合作专项基金、中拉（拉美）产能合作专项基金，中非产能合作专项基金。

⁵ 习近平：中国将向丝路基金新增资金1000亿元人民币，新华网2017年5月14日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/14/c_129604265.htm

⁶ 《共建“一带一路”：理念 实践与中国的贡献》中国一带一路网，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/>

第三，“一带一路”合作不直接涉及地缘政治和安全合作。“一带一路”尽管很多国外学者认为“一带一路”倡议是中国崛起的地缘政治扩张战略⁷，但从倡议的合作内容和理念看，不涉及地缘政治和安全内容，专注于贸易、基础设施、投资和文化的交流。

中国在落实“一带一路”建设过程中始终尊重沿线国家的地缘政治选择，不谋求主动权和势力范围。以中亚地区为例，习近平主席明确申明，“中国不谋求地区事务主导权，不经营势力范围。我们愿同俄罗斯和中亚各国加强沟通和协调，共同为建设和谐地区作出不懈努力”。⁸ 这句话的核心就是，中国尊重和支持俄罗斯在中亚的特殊地位、利益和作用，中俄战略协作伙伴关系的实质是致力于共同发展。⁹ 在中国与中东欧国家的合作上，中国同样秉承这个原则。中方尊重欧盟相关标准，愿与16国政府共同探讨开辟更多渠道，以更灵活方式对大项目合作予以优先政策支持。¹⁰ 中国一贯尊重中东欧国家融入欧洲一体化的选择，并把这种合作视为中欧关系的一部分。李克强在在第五次中国-中东欧国家领导人会晤（即“16+1”机制）工商论坛上的演讲中明确阐明这个立场，“中国与中东欧国家的合作是中国与欧盟合作的重要方面，中国历来坚定支持欧洲一体化进程，希望看到团结繁荣的欧盟。”¹¹

第四，合作理念具有的非排他性和非竞争性。“一带一路”建设离不开和平安宁的环境。我们要构建以合作共赢为核心的新型国际关系，打造对话不对抗、结伴不结盟的伙伴关系。各国应该尊重彼此主权、尊严、领土完整，尊重彼此发展道路和社会制度，尊重彼此核心利益和重大关切。共建“一带一路”合作是所有国家不分大小、贫富，平等相待共同参与的合作；是公开、透明、开放，为世界和平与发展增添正能量的合作；是传承丝绸之路精神，追求互利共赢和优势互补的合作；秉承各国共商共建共享的合作原则，共同打造全球经济治理新体系的合作；是推动要素高效流动和市场深度融合，实现多元、自主、平衡和可持续发展的合作；是推动地区发展，促进繁荣稳定，扩大文明对话和互学互鉴的合作。¹² 中国在一带一路倡议合作奉行非排他性原则。传统的地缘政治理论无论是陆权，还是海权理论，都是基于地理基础的国家利益竞争，这种竞争具有排他性和竞争性。在《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》中明确指出：“‘一带一路’相关的国家基于但不限于古代丝绸之路的范围，各国和国际、地区组织均可参与，让共建成果惠及更广泛的区域。”¹³

“一带一路”倡议并非意在挑战和取代现行的国际体系，而是有助于推动其变革和完善。“一带一路”的推进，是中国立足于开放包容、合作共赢的原则，以新兴发展中大国的姿态建设性融入由美国主导的世界秩序。倡议尊

⁷ 详见：李晓，李俊久，《“一带一路”与中国地缘政治经济战略的重构》，载《世界经济与政治》2015年第10期。李秀蛟，《俄罗斯智库专家对“一带一路”的评析》，载《西伯利亚研究》2015年第3期。

⁸ 习近平：中国同中亚国家关系发展面临难得机遇，中国共产党新闻网阿斯塔纳9月7日电，<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0907/c164113-22840643.html>

⁹ 中国和俄罗斯成上海合作组织影响力最大的成员国，人民网北京9月5日电，<http://world.people.com.cn/n/2014/0905/c1002-25611010.html>

¹⁰ 李克强提出中国与中东欧合作框架，新华网，2015年11月25日，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-11/25/c_134852727.htm

¹¹ 李克强：“16+1”是中国欧盟合作的有益补充，财新网，2016年11月06日，<http://international.caixin.com/2016-11-06/101004517.html>

¹² 共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献，国家发展改革委网站，2017年5月11日，http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201705/t20170511_847228.html

¹³ 《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，商务部网站，<http://zhs.mofcom.gov.cn/article/xxfb/201503/20150300926644.shtml>

重既有的国际规则和秩序，发展与“一带一路”沿线国家和地区正常的经济交往，而非一个挑战美国政治、经济、货币金融霸权的“马歇尔计划”或新的全球规制的制定过程。目的在于为中国的经济升级和与和平发展拓展新的市场空间，而不是与美国在区域和全球层面进行所谓的“新冷战”。

三、“一带一路”在乌克兰取得的成果

2013年9月，习近平主席在哈萨克斯坦提出“一带一路”倡议不久，时任乌克兰总统就来到北京，积极支持中国提出一带一路倡议，这为两国政治关系和经贸合作发展注入了强大的动力。一带一路倡议为中国与乌克兰关系的发展创造了难得历史机遇，两国政府就此达成了一系列的贷款和合作协议。两国领导人在北京签署了20份文件的价值约100亿美元，其中一半是所谓的商品贷款(乌克兰可立即获得资金，然后在未来几年内用收获的粮食偿还)。剩余一半是对基础设施项目的专项投资，其中最大项目为克里米亚发电站和基辅收费环城公路。尽管在2014年2月，乌克兰国内爆发了政治危机和地区冲突，亚努科维奇总统因国内政治原因出走俄罗斯，但是乌克兰通过这一系列文件《中乌战略伙伴关系发展规划(2014—2018年)》《中华人民共和国和乌克兰友好合作条约》、《中华人民共和国和乌克兰关于进一步深化战略伙伴关系的联合声明》成功地打开了中国市场，为后来的乌克兰政府留下了一笔巨大的政治财富。

众所周知，中国是一个人口大国，同时也是一个农业大国。在三十年的改革开放之后，随着人民生活水平的不断提高，中国耕地资源的减少和农村劳动力的转移，中国越来越倾向于进口一部分农产品，满足不断上升的食品需求。但是，中国一直坚守食品安全政策，对于开放农产品进口市场实行交往紧缩的态度。特别是2008年金融危机之后，国际大宗商品市场暴跌，世界上主要农产品出口国纷纷试图打开中国市场。乌克兰通过这些协议，为自己的农产品打进中国市场提供了法律的基础。乌克兰政府更迭之后，在双方政府的共同努力下，为企业合作提供了政策、技术和资金上的支持。

首先，两国商品贸易保持了难得的增长趋势。

尽管遭遇了乌克兰国内政治危机和顿巴斯战争，两国商品贸易仍保持了良好的态势。除了危机爆发当年的2014年，双边商品贸易出现了大幅的下滑。在后来的2015年和2016年，两国贸易数据都明显优于宏观经济数据。据乌克兰海关统计，2014年中乌双边贸易额为80.8亿美元，减少23.9%。其中，乌克兰对中国出口26.7亿美元，减少1.9%；自中国进口54.1亿美元，减少31.5%；乌方逆差27.3亿美元，下降47.1%，中国为乌第四大出口市场和第二大进口来源地。¹⁴ 2015年中乌双边贸易额为61.7亿美元，下降23.7%。¹⁵ 其中，乌克兰对中国出口24.0亿美元，下降10.3%，占乌克兰出口总额的6.3%；自中国进口37.7亿美元，下降30.3%，占乌克兰进口总额的10.1%；乌方逆差13.7亿美元，下降49.9%，中国是乌克兰第三大出口市场和第三大进口来源地。¹⁶ 2016年，乌克兰与中国货物进出口额为64.9亿美元，增长5.2%。其中，乌克兰对中国出口18.1亿美元，减少24.4%；自中国进口46.8亿美元，增长24.1%；乌方逆差28.6亿美元，增长108.8%，中国是乌克兰第七大出口市场和第二大进口来源地。¹⁷

得益于中国与乌克兰政府在2013年签署的双边农业合作协议，乌克兰农产品对华出口明显增长，成为两国经贸合作的一个重要亮点。从2015年开始，中国加快了对乌克兰农产品的进口力度，两国的检验检疫部门通力合作，为

¹⁴ 数据引自：商务部网站，<http://countryreport.mofcom.gov.cn/default.asp>

¹⁵ 同上。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上。

乌克兰农产品进入中国市场提供便利。从2015年开始，中国成为乌农产品和食品的最大进口国。据2012年的协定，中国成套工程有限公司(CCEC)每年要从乌克兰进口500万吨玉米。2014年GPZKU向中国出口约100万吨玉米。2015年GPZKU向中国出口约120万吨玉米。¹⁸ 2016年1月至6月份中国进口玉米290万吨，比上年同期增长9.64%。其中从乌克兰进口264.5万吨，同比增长14.05%。乌克兰超过美国，成为中国最大的玉米进口来源国。2014年9月22日中国成套工程有限公司自乌克兰进口的本年度第一船散货大麦运抵中国青岛港，共计5.6万吨，经山东青岛检验检疫局查验，该批次乌克兰大麦高水平顺利通过质检审核。¹⁹ 2015年，中国自乌克兰进口玉米385万吨，进口葵花籽油58.5万吨。

中国不仅对乌克兰开放粮食作物市场，而且还加快对畜产品的开放力度。乌克兰4家国营企业2015年12月获准向中国出口牛奶及奶制品，2016年1月又有2家企业获得许可，出口食品主要以奶粉、乳清和奶渣为主。2007年6月，又有9家乌克兰牛奶生产企业获得对华出口许可。自2015年10月起，18家乌克兰企业开始对华出口牛奶产品，现在增加到27家。目前，扩大输华牛奶企业名单的工作仍在继续。2017年5月22日，中国质检总局梅克保副局长应邀访问乌克兰，双方签署了《乌克兰输华冷冻牛肉的检验检疫和兽医卫生要求议定书》。自此，正式开启了乌克兰牛肉的输华大门。目前，乌克兰对华动物产品的出口额增幅较大，2016年增幅为29.7%。

中国开放农产品市场不仅为实现农产品进口的多元化，更多地还是在帮助乌克兰克服经济危机，在农产品进口上给予乌克兰一定的优惠，在某种程度上是对乌克兰的贸易救助行动。众所周知，乌克兰在2014年经历了严重的政治和经济危机，在顿巴斯地区爆发严重的武装冲突，多大两百万居民流离失所。中国大幅增加乌克兰对华粮食出口将支撑乌克兰步履维艰的农业产业，一定程度上缓解普通乌克兰百姓的社会危机。受此政策影响，乌克兰的植物产品和动物产品对华出口增长强劲。2015年植物产品的对华出口额为7.0亿美元，增长78.5%，占乌对中国出口总额的29.0%；动植物油脂出口额为5.3亿美元，增长46.7%，占乌对中国出口总额的22.2%。2016年，动植物油脂出口额为5.3亿美元，减少1.1%，占乌对中国出口总额的29.1%；植物产品出口额为4.7亿美元，减少32.9%，占乌对中国出口总额的25.7%。²⁰

其次，基础设施和高技术领域正在成为两国经贸合作的主要方向。

在乌克兰危机之后，一些位于克里米亚的基础设施项目受到影响。但是，双方在高新技术领域和能源领域的合作仍然得以延续。一带一路倡议的提出为中国与乌克兰在产业对接提供机会，中国企业不仅在技术上具备对接的基础，而且在资金上也初具合作的实力。在国家政策的支持下，中国企业加快了进入自中国通往欧洲大陆的沿线国家。尽管乌克兰正处于国家转型的困难时期，东部的顿巴斯地区仍然战火不断，但是这并未影响中国企业投资乌克兰的热情。据乌克兰媒体披露，中国企业在乌克兰的投资规模已经超过70亿美元，主要投资领域包括能源、农业和基础设施。²¹

目前双方企业达成的投资和基础设施协议已超过60亿美元。尽管面临着交往困难的经济和金融环境，但在两国企业和政府的支持下，一些危机之前达

¹⁸ GPZKU: 2015年乌克兰向中国供应约120万吨玉米，农产品期货网，2016年6月16日，<http://www.ncpqh.com/news/getDetail?newsclass=1&id=363858>

¹⁹ 中国成套工程有限公司进口的本年度第一船乌克兰大麦顺利通过中国质检审核，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201409/20140900745759.shtml>

²⁰ 数据引自：商务部网站，<http://countryreport.mofcom.gov.cn/default.asp>

²¹ Китай уже инвестировал в Украину более \$7 млрд, <https://www.ukrinform.ru/rubric-economix/2217579-kitaj-uze-investiroval-v-ukrainu-bolee-7-mlrd.html>

成的项目得以延续。2016年8月，鉴于乌克兰国内特殊的政治经济环境，中国国家发展银行同意延期给乌克兰石油天然气公司的36.5亿美元贷款协议资金使用期限将延至2017年12月25日。²² 2014年5月，乌克兰新政府声明，将继续履行与中国的贷款换粮食协议。

2016年5月，中粮集团全资子公司中粮农业在乌克兰投资7500万美元建设的DSSC码头正式投产。这是中国在乌克兰物流开发方面最大的投资，为周边国家粮食物流体系打造出重要的支点。2017年4月20日，中国港湾工程有限责任公司（CHEC）近日成功中标乌克兰奥德萨尤日内港（Yuzhny port）进港航道疏浚项目的I期工程，中标价格为10.65亿格里夫纳（约合2.75亿人民币）。²³ 这是中国企业第一次在乌克兰中标大型基础设施项目，为双方一系列合作积累的经验。同样是在2017年5月，乌克兰政府授予中铁国际集团有限公司（CRIG）一系列基础建设项目，包括基辅4号地铁线，一座桥梁建设项目。基辅市政府副主席尼古拉·帕瓦拉科称，市政府已经找到有实力的投资商帮助基辅建造第四条地铁线。据乌克兰新闻机构，基辅政府预计该地铁项目造价约13亿美元，中国企业筹备85%的建设资金，基辅市政府筹备剩下的15%资金，并提供政府担保。²⁴

再次，军工领域合作成为两国政治互信的重要经济基础。

军工行业和一般的商业模式不同，具备一些独特的因素，比如下游高度集中，产品和技术应用范围特殊等，这些因素共同决定军工行业的进入和退出都有极高的政治壁垒和安全门槛。军事技术和武器装备均涉及国家安全，各国的军工产业一直处于非完全竞争的市场，因此军工企业在会计和保密方面均需要遵守特殊的规定。新中国的国防工业一直实行严格的封闭科研和生产管理，严格限制外资进入国防工业设计和生产领域，直到2007年政策才有所松动，部分取消了外资进入国防工业的限制。2007年12月，国防科工委、国家发展改革委和国资委近日联合发布《关于推进军工企业股份制改造的指导意见》。

航空发动机属于国防工业的核心部门，是涉及国家安全的重要领域，由于军事工业是一个高度特殊的特殊行业，其尖端科技和军品研制、生产与交易的特殊性，以及对国家整体利益的重要性，决定了军事工业的运行和发展不可能完全依靠市场进行调节。

中国的航空工业起步于新中国，特别是改革开放以后，中国的国防军事工业取得了长足的进步。在军用航空发动机制造领域，通过引进、仿制和自研等多种方式取得了一定的进步。进入二十一世纪以来，中国公开发动机领域解决了“从无到有”的问题，目前正在向可靠性和经济性的方向努力。中国与乌克兰在军工领域有着长期的合作经历，并且帮助中国企业实现了重要领域的突破。2015年，双方在航空发动机领域取得了实质性的突破，在重庆两江新区建设国家级航空动力产业基地。基地规划占地5平方公里，计划投资2.5亿美元，已于2015年底正式开工建设，预计在2017年将生产出第一台发动机。²⁵ 在中国重庆建立起合资军工企业，这对于两国政治关系和经贸合作都具有重大的意义。天骄航空与重庆市共同注册的重庆天骄航空动力有限

²² 中国延长乌克兰石油天然气公司能源领域项目贷款有效期限至2018年，商务部网站，2016年9月7日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjle/201609/20160901385303.shtml>。

²³ 公司拿下中国企业在乌克兰首个基础设施建设项目，中国港湾工程有限公司网站，<http://www.chec.bj.cn/tabid/732/InfoID/8113/Default.aspx>

²⁴ 中铁获得乌克兰地铁、桥梁及高铁项目，中国铁道网2017年5月19日，<http://www.chnrailway.com/html/20170519/1657396.shtml>

²⁵ 中国企业投资2.5亿美元提升马达西奇公司产品能力，中国科技网，2017年5月19日，http://www.stdaily.com/cxzg80/kebaojicui/2017-05/19/content_545234.shtml

公司将专注于军用航空发动机的研制和生产，可以为中国军事工业提供重型直升机发动机和中型涡扇发动机。国防工业是工业制造中的核心领域，具有重大的政治意义，此举具有重大的战略意义，标志着两国政治互信达到了前所未有的高度。

四、“一带一路”在乌克兰取得的挑战

尽管乌克兰是较早响应中国提出的“一带一路”倡议的国家之一，但在2014年爆发的“迈丹革命”打破了两国在“一带一路”倡议的经贸合作。持续三年多的顿巴斯地区武装冲突，陷入僵局的明斯克协议，俄罗斯与美欧之间的制裁与反制裁，乌克兰与俄罗斯之间的交通封锁、贸易封锁和民族矛盾使得“一带一路”建设一度处于搁浅的状态。因此，不能回避“一带一路”建设在乌克兰的风险。

1、乌克兰遭遇的国家政权风险。

中国提出的一带一路战略不是单纯的经济合作战略，还包含着大量的非经济职能。打造稳定、繁荣和和平的周边环境是新时期中国外交的重要内容之一，其中政治稳定是实施“一带一路”战略不能回避的问题。在推动中国企业走出去的同时，必须重视对象国内部的政治风险研究，这里包括政治制度、政治秩序、精英和政党，以及与政治稳定密切相关的民族主义、宗教问题和社会分层问题。其中，政治秩序研究是实施“一带一路”战略研究的规定内容。“一带一路”战略的政治风险研究除了包括制度层面的研究外，还包括非制度层面的政治状态和政治规则研究。在“一带一路”沿线国家中，存在着很多政治不稳定国家，既定的政治制度不能内化政治家和政党的行为准则，经济政策、族群问题、宗教问题、公共福利政策都可能成为政治斗争的牺牲品，国际经贸合作常被国内政治斗争所绑架，已经成为一些沿线发展中国家政治常态。

乌克兰总统、议会和政府重新选举之后，东部的政治和解并没有实现，总统波罗申科与议会中的民族主义政党在扩大地方自治，进行地方权力改革的分歧较大。到了2014年8月，政府军与东部武装组织之间的零星交火升级扩大为在顿涅斯克机场的阵地争夺战，双方投入了坦克、火炮和火箭队，政府军在冲突中损失了数架直升机和攻击机。直到9月份，乌克兰问题三方联络小组与乌克兰东部民间武装签署了包含12点内容的《明斯克议定书》。但是，该协议暂时缓解了顿巴斯地区冲突，但是执行情况并不好，双方围绕谁先进行具体行动计划展开了无休止的争吵。到了2014年11月，乌克兰媒体再次披露，在靠近克里米亚半岛的乌克兰东部港市马里乌波尔附近海岸发生大规模爆炸，令冲突局势进一步升级。顿巴斯地区的冲突再次处于失控的边缘，甚至有可能蔓延到整个乌克兰。到了2015年2月11日，乌克兰总统波罗申科在政府扩大会议上公开表示，若顿巴斯地区冲突进一步升级，则乌克兰政府准备全国进入战时状态。在一个国内武装冲突随时处于失控边缘的国家而言，很难存在进行经济合作的安全和政治环境。因此，自2014年2月至2015年下半年，乌克兰国内的安全压力和政权稳定都处于十分紧张的状态，政府的主要任务就是东部地区的“反恐行动”，以及经济反危机政策。亚采纽克政府进行了持续的艰苦的财政紧缩政策，取消了前政府在公共福利、垄断国企补贴和能源价格补贴，按照IMF和欧盟的要求，进行严酷的政治改革，肃清寡头集团和旧官僚阶层对乌克兰政府的把控。

政权稳定和政治秩序是一带一路建设的必要政治条件，政治风险是乌克兰参与一带一路建设过程中最大的限制。亚采纽克政府不仅在外承受着来自东部分离武装的安全压力，内部也承受着寡头和官僚阶层的束缚。政府取消垄断企业的能源补助政策遭致一些寡头的强烈反抗，甚至有寡头组织私人武装包围能源部的情况。进入2015年以后，在国际货币基金组织（IMF）和欧盟的压力之下，乌政府逐步治理寡头企业垄断和税收优惠。2015年3月出

现的大寡头科洛莫伊斯基为了抗议政府取消自己参股企业的预算补助，率领自己的私人武装包围政府大楼事件，此举严重损害了政府的权威和安全。此外，在2015年的议会中也不太平静，8月，执政联盟推动议会一读通过了扩大地方自治权的宪法修正案，此举导致民族主义政治派——激进党、自由党及其极端民族主义政党“右区”党的支持者封锁了前往议会大楼的道路，示威造成一名国民近卫军人死亡，4名军警受重伤。随后，议会中的执政联盟在9月发生分裂，激进党宣布退出执政联盟。进入2016年2月，原来的祖国党和自助党发起对内阁的不信任案失败，也宣布退出执政联盟解散。直到4月，执政的波罗申科联盟和人民阵线党才找到足够的过半席位，议会批准亚采纽克政府辞职，同时任命议长格罗伊斯基为新政府总理。

持续的武装冲突和紧张的政权局势严重影响中国与乌克兰在“一带一路”建设中的障碍。由于持续的政权危机和地区冲突，双方签署的能源、新能源、农业和航空工业领域的合作自2014年都暂停了，特别是在克里米亚半岛发生巨变以后，中方不得不停止了原来的克里米亚半岛的港口设施、农业合作和工业园项目。双方政府间工作委员会会议也自危机之后停摆，直到2015年10月才得以恢复。相关工作委员会会晤层级基本上由危机之前的副总理级下调至部长级会晤。

2、乌克兰遭遇的地缘政治风险。

地缘政治经济环境是实施一带一路的必要条件。只有当市场条件与地缘政治环境都适合的情况下，才有可能实施一带一路建设。“迈丹革命”之后，乌克兰的国内安全局势十分不稳，民族关系较为紧张。俄罗斯吞并了克里米亚半岛之后，两国实际上处于“准战争”状态。俄罗斯在克里米亚入俄之后，取消了亚努科维奇时代签署的优惠能源价格，由原来的150美元/每桶直接提高到与欧盟价格一致的350美元，后来在欧盟的斡旋下，俄罗斯做出了少许的折扣。在2014年6月在提前举行的总统选举之后，新任总统波罗申科迅速签署与欧盟联系国地位协定。为了抗议新政府的西化外交政策，俄罗斯宣布取消了乌克兰出口的食品和冶金产品的优惠关税，增加了口岸对乌克兰食品的检疫标准，导致两国口岸出现长达几公里的运输车排队现象。乌克兰与俄罗斯在顿巴斯冲突的立场相去甚远，俄罗斯要求基辅政权给予顿巴斯地区特殊的自治权，乌克兰实行联邦制的宪法改革。而基辅政权则认为，政治改革和修宪的前提条件就是俄罗斯归还两国边界的控制权。俄罗斯对于顿巴斯地区分离武装的政治支持和“人道主义”援助，给乌克兰政府军造成巨大的军事压力。同时，俄罗斯在靠近乌克兰边界地区部署了大量的军队，频繁地举行大规模的军事演习。可以说，自2014年5月开始，乌克兰东部的地缘政治环境严重恶化，持续不断的武装冲突给投资者和其他国家造成较大的安全压力。地缘政治环境紧张不仅限制了乌克兰政府的经济和安全政策，而且也成为大规模经济合作的安全阻碍。

从短期看，乌克兰的地缘安全形势具有一定的不确定性。自2014年的乌克兰危机之后，东部的顿巴斯地区武装冲突不断，克里米亚形势也时有紧张。围绕解决乌克兰东部冲突的明斯克协议处于僵持状态，乌克兰政府扩大地方自治的宪法改革实际上已经搁浅。乌克兰东部的顿巴斯地区冲突和克里米亚地位问题在短期内影响该地区的安全与稳定，甚至影响到双边经济合作和项目实施。乌克兰与俄罗斯在交通、贸易上的制裁与反制裁政策也是风险较大的方面之一。乌克兰危机之后，俄罗斯与乌克兰爆发了激烈的贸易战。导致来自乌克兰的大陆桥运输被迫中断，无法利用目前的欧亚陆路运输桥。特别是乌克兰与中亚国家的铁路运输不能成行。

3、乌克兰遭遇的政策风险。

政府是国家对外经济合作政策的制定者和管理者，在“一带一路”战略建设过程中首先就需要加强政府政策的研究。通过政府间的交流和沟通，才能

为经济合作提供政策上和法律上的支持。国内政治危机导致政策不稳定，对合作带来一定的干扰。自亚努科维奇在2014年2月出走俄罗斯之后，他领导的政党——地区党也很快瓦解，总理阿扎罗夫，副总理阿尔布扎夫等人纷纷紧随其后。政府改组、总统和议会重选使得政府政策出现长时间的断档。从2014年2月至2015年底，乌克兰经历一个漫长的政治改革和政府重组过程。波罗申科总统和亚采纽克政府一边备战东部冲突，一边进行政治经济改革，克服危机该乌克兰带来的政治压力和经济危机。其中经历了总统提前选举、议会提前选举，政府两次改组，乌克兰内部政治的变化导致政策突变，两国政府间的沟通工作不得不中断。乌克兰财政紧缩冲击双边合作履行；太阳能项目受补贴政策变化搁浅；克里米亚农业合作项目搁浅。直到2016年以后，乌克兰局势开始趋稳，在完成了内阁改组之后，乌克兰政治经济局势逐渐稳定。中国与乌克兰政府间交流得以恢复，两国领导人在国际场合两次会晤，双方政府部长级会议得以恢复，达成了一系列的经济合作协议和项目。中国企业重返乌克兰基础设施市场，双方达成多个项目，中国企业对乌克兰市场重新表现出浓厚的兴趣。2017年，波罗申科总统积极回应“一带一路”建议。中国继续扩大对乌克兰农产品的市场准入。乌克兰副总理库比夫出席拉在北京举行的“一带一路”峰会，双方合作焦点再次回归经济合作。

由于乌克兰内部的特殊情况，政府工作重心的转移，导致对合作的政策支持力度明显减弱，合作方式由原来的机制性的系统合作转为具体个案合作，缺乏连续性和长期性。双方在政策相通方面仍然存在着大量的问题，由于政治制度、意识形态、地缘政治等方面仍然心存顾虑，中国与乌克兰在一带一路建设上出现了观望、质疑，甚至反对的态度，这也为政策相通研究提供了新的任务。2014年的乌克兰危机之后，内部政权更迭导致国内地区关系被撕裂，东部地区对基辅中央政府有着较大的敌意，而来自西部的极端民族主义思想有所泛滥，这些政党也在议会中发挥了极为关键的守门员作用，限制了执政党进行政治改革的进程，已经实现社会和解的计划。乌克兰独立以来，政治成熟化和制度化进展缓慢，在议会中未能形成超过半数的政党体系，政治碎片化限制了政府的能力。2014年的议会选举之后，政府两度改组，执政联盟在议会的席位处于微弱多数地位。

中国与乌克兰的经济合作需要一个稳定的政策支持，仍然政府变动都可能影响双方合作。政治稳定是对外经济合作的政策基础，决定着双方合作的质量和水平。“一带一路”战略不仅是中国对外开放的新战略，而且也是与沿线国家共谋和平，共享发展的战略构想。因此，在政府层面需要进行有效的沟通，推动沿线国家政府在经济合作政策上的对接，规避一带一路战略与相关国家在经济和外交战略上的冲突。

4、乌克兰遭遇的市场风险

2014年开始的乌克兰危机，不仅是一次政治危机、安全危机和地缘政治危机，而且还是一场严重的经济危机。除了农业以外，无论是传统的原材料工业、航空航天产业、还是后起的互联网、信息技术和金融服务业都遭受一场浩劫。

首先，能源涨价带来的高通胀压力。2013年12月，乌克兰中断与欧盟签署联系国协议后，俄罗斯向乌克兰再次提供天然气价格优惠，由原来的每千立方米400美元降至268.5美元。3月31日，俄罗斯国家杜马通过法律，废除了俄乌签署的关于俄罗斯黑海舰队驻扎乌克兰境内的一系列协议。²⁶ 面对俄罗斯天然气突然涨价行为，乌克兰新政府无能为力。能源价格暴涨导致普通居民生活苦不堪言。2015年初，乌克兰消费价格上涨28.5%，其中与民众日常

²⁶ 俄罗斯出售乌克兰天然气价格提升至385.5美元每立方千米，人民网，2014年4月1日，<http://world.people.com.cn/n/2014/0401/c42356-24797274.html>

生活息息相关的食品上涨29.9%，水、电、天然气等价格平均上涨34.6%，公共交通上涨42.7%，药品上涨近50%。2015年，欧洲人生活支出的四分之一用于支付住房和公共服务，占欧洲GDP13.4%。相比之下，乌克兰一般的家庭几乎是家庭支出的一半用于缴纳上述费用。²⁷ 乌克兰国家新闻社11月30日援引乌国家统计局数据，2016年1—10月，乌公共事业服务（住房、水、电、气和其他燃料）价格比2015年同期提高32.4%。其中，热水和取暖涨幅最高，达75.3%、电价增长63%、水增长30.5%、天然气增长21.5%（2015年10月份价格上涨42.2%）、管道排污费上涨20.7%、住房保养和维修费上涨10.7%、居住费上涨7.2%（2015年同期为上涨10.6%）。²⁸

其次，宏观经济严重恶化限制双方合作。由于对东部冲突持续不断，政府不断提高公共服务价格，整体经济状况严重倒退，通货膨胀情况严重，格里夫纳汇率下挫。乌克兰央行行长瓦列里娅·洪塔列娃说，“2014年是乌克兰自二战以来经历的最痛苦一年，这一年，乌克兰经济增长收缩了7.5%。洪塔列娃说，由于黄金和外汇储备恶化，“我们的国家自二战以来从没经历过如此艰难的一年。”²⁹ 2014年，格里夫纳汇率下跌约50%，2015年继续下跌33%，2016年继续贬值6%。2014年GDP下跌6.6%，2015年下跌9.8%。直到进入2016年以后，经济开始企稳，得益于国内需求加强和较低的比较基数，呈现年度增长2.3%。³⁰ 2015年平均通胀率—43.3%，2014年平均通胀率—24.9%，2016年平均通胀率13.9%。据乌克兰政府和央行预测，2017年消费价格增速进一步放缓至8—8.1%。³¹ 宏观经济连续三年的大幅萎缩，不仅严重伤及实体经济，而言也造成金融行业的大规模倒闭潮，由于汇率大幅贬值，乌克兰的通货膨胀居高不下，居民收入明显下降。这种条件下，乌克兰丧失了参与区域经济一体化和跨区域的一带一路合作的经济条件。

自2014年的政治危机以来，乌克兰经历痛苦的财政和金融改革过程，在IMF和欧盟的帮助下，刚刚实现财政平衡。从金融的角度看，2017年和2018年仍然有许多需要完成的改革任务。按照IMF的测算，只有进行严格的退休金改革才能实现财政预算的平衡，只有进行彻底的土地私有化改革才能激活农业的潜能，吸引到足够的资金和技术投资到乌克兰的农业。受制于政治选举因素和历史因素，乌克兰农业企业和民粹主义政党的限制，这些改革仍然存在着一定的不确定性。保持格里夫纳汇率稳定也是影响乌克兰经济的一个重要风险。目前稳定格里夫纳汇率的外部较为宽松，但是不排除金融市场的“黑天鹅事件”。众所周知，美联储持续加息和欧洲央行推出量化宽松的计划对于乌克兰来说都是一种挑战。乌克兰央行行长的辞职，使得未来的金融政策存在未知因素。

5、双边合作中的观念风险。

除了上述的地缘政治环境困境外，两国对于如何定位合作中关系在观念立场上也存在“错位”。首先需要认识到，一带一路建设不涉及地缘政治内容，同时也很难成为解决地缘政治困境的工具。只有跳出地缘政治经济限制，立足双边合作，探讨合作共赢的合作模式。抛弃地缘政治经济竞争的“零和游戏”观念，按照合作共赢理念实施一带一路倡议。利用好已有的政府

²⁷ 乌克兰与欧洲其他国家公共费用价格比较，商务部网站，2016年12月7日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201612/20161202099001.shtml>

²⁸ 乌克兰公共服务价格比去年提高32.4%，商务部网站，2016年12月1日。

²⁹ 乌克兰经济增长遭重创 2014成二战以来“最痛苦”一年，新华网，2015年1月1日。http://news.xinhuanet.com/world/2015-01/01/c_127351043.htm/

³⁰ 欧洲复兴开发银行保持乌克兰经济增长预测，商务部网站，2017年5月15日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201705/20170502574962.shtml>

³¹ 乌克兰2016年通胀为12.6%，商务部网站2017年1月9日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201701/20170102498252.shtml>

合作平台，落实好已有合作计划。一带一路是分享中国发展的红利，与乌克兰的“欧洲梦”不矛盾，也与俄罗斯倡导的原苏联国家经济一体化不冲突。

首先，乌克兰对中国的外交和安全诉求。

中国在乌克兰坚持了“尊重主权与领土完整”的原则，同时也提出了“政治对话”的建议。众所周知，在2014年2月的政治危机之后，中国虽不能制止冲突和政治危机，但是作为安理会常任理事国表达自己的立场同样十分重要。2015年1月，李克强总理在瑞士达沃斯会见波罗申科总统时强调，“中国始终尊重乌克兰国家主权、独立和领土完整，支持乌克兰走符合本国国情的发展道路。”³² 在克里米亚危机之后，第一次明斯克协议签署之后，停火协议并未得到很好的执行。乌克兰不仅与欧盟和美国等国对俄制裁，而且也寻求中国的介入，试图找到更多的外交施压和调停手段。2015年2月，焦明大使对中国媒体公开表示，希望邀请中国介入东部维和行动。³³

其次，中国回应乌克兰安全诉求的空间。乌克兰的地缘政治危机涉及美国、欧盟、乌克兰和俄罗斯，有着较为复杂的国际政治、民族文化、区域经济和安全背景。中国作为最大的一个发展中国家，在近三十年来确实在经济领域取得一定的进步，但是在原苏联空间和东欧地区仍然影响有限。但是，基于乌克兰的历史和现实，仍然提出了各方通过政治对话解决国内政治危机的建议。习近平主席在一带一路国际合作高峰论坛上提出，合作还依靠于稳定的宏观经济环境，我们要树立共同、综合、合作、可持续的安全观，营造共建共享的安全格局。要着力化解热点，坚持政治解决；要着力斡旋调解，坚持公道正义；要着力推进反恐，标本兼治，消除贫困落后和社会不公。³⁴

五、中国与乌克兰对“一带一路”建设的应对

建设“一带一路”是一个漫长的过程，因此不能急于求成，而是要脚踏实地做基础性的工作。在条件成熟的地方稳步推进经贸合作，在条件较差的地区则需要积累共识。促进“一带一路”建设是各方共赢，因此凝聚共识也是需要多方努力。

首先，把握好双边关系中的短期压力与长期发展目的。乌克兰短期压力主要来自东部冲突，因此也是乌克兰外交和安全上的主要关切。波罗申科执政以来的外交也主要围绕着东部局势展开，其中包括对华关系上。事实上，自乌克兰危机爆发以来，特别是在克里米亚“入俄”之后，中国保持了一贯的外交立场。一方面，中国公开声明支持乌克兰的主权与领土完整，反对以所谓的“地方公投”方式改变国家领土和主权完整。另一方面，中方也认为政治谈判是化解危机的重要方式，经济制裁很难发挥有效的作用。

乌克兰将对华外交的重点放在东部危机有些不切实际。中国关于领土完整的立场是对乌克兰最大的支持，同时也需要认识到，中国从自身国家发展的历史经验出发，提出的政治手段来化解危机是最为可行的方案，是充分考虑到各方关切和力量对比的。由于缺乏足够的外交资源，中国介入危机调停不具有操作性，不切实际地介入危机不仅容易打破现有的国际调停机制，而且可能导致事态复杂化。中国与俄罗斯互为邻国，两国在处理历史遗留的划界问题和经济问题一个重要的经验就是不断培养政治和安全互信，避免单边主义和过激行为，通过持续的政治对话最终达成共识。中国能够与乌克兰在内的欧亚大陆国家分享的更多的是经济成长带来的机遇和经验。中国提出

³² 李克强会见乌克兰总统波罗申科，新华网，2015年1月22日。 http://news.xinhuanet.com/world/2015-01/22/c_1114082932.htm

³³ 乌克兰驻华大使称欢迎中国维和部队驻乌东地区，腾讯网，2015年3月26日，<http://news.qq.com/a/20150326/062493.htm>

³⁴ 习近平：携手推进“一带一路”建设，人民网，2017年5月14日。 <http://politics.people.com.cn/GB/n1/2017/0515/c1024-29274490.html>

的“一带一路”倡议就是希望通过“政策通、设施通、贸易通、资金通、人心通”，分享中国在改革公开三十年来的成果，打造习近平主席所倡导的“利益共同体、命运共同体和责任共同体”。

“一带一路”建设不是地缘政治争夺战，中国无意打破目前东欧的地缘政治平衡，也不会主动介入地缘政治危机的争夺。中国从自身诉求和外交资源出发，更多地希望促进冷战后国际政治经济秩序的平稳发展，愿意做完善国际政治经济秩序的建设者。从这个角度看，中国与乌克兰关系的重点应当放在经济发展和造福民生的目的上来，不能让短期的地缘政治危机干扰双方关系的焦点，不能让眼前的危机成为阻碍两国关系长期发展的障碍。通过发展促进稳定，通过发展化解危机。

其次，重视政治互信与合作机制建设。推动双边合作的机制建设

从个案合作到机制建设，扩大双边合作的基础。自“一带一路”倡议提出以来，在哈萨克斯坦、白俄罗斯、巴基斯坦、格鲁吉亚等国取得了一定的成果，这里得益于双边政府间的政策对接，通过建立政府间的合作机制体系。包括战略对接（中国哈萨克斯坦的光明之路与一带一路对接；中国巴基斯坦的中巴经济走廊），工业园（中白产业园计划）、自贸协定（中国格鲁吉亚自贸协定）。因此，如何进行机制对接是中国与乌克兰提升一带一路合作需要思考的问题。目前，双方政府之间高层领导人见面机会少，未能构建起必要的政治互信。政府之间的合作机制层级和范围有待提高。考虑到乌克兰的地缘政治经济环境，在双边领域寻找突破点更可行一些。例如，中国与乌克兰自贸协议为契机，加快中国与乌克兰的贸易与投资保护协定建设。为更多的乌克兰产品打入中国市场创造机会，同时也为中国企业投资乌克兰创造条件。

再次，坚持市场原则办事，改善营商环境。“一带一路”是双边和多边合作计划，也是人文合作交流的纽带。不仅需要政治互信，还依赖于市场原则。一带一路建设的主要内容就是经济的深度合作，成功的合作必须依靠市场，必须按照市场规律办事。乌克兰国内存在的投资条件差，官僚政治和腐败困扰，缺乏支持大规模合作的投资保护协定。因此，乌克兰改善自身的营商环境，从市场的角度考虑双边合作，创造更好的投资和贸易条件。自独立以来，乌克兰的营商环境就比较落后，政治腐败和官僚作风严重损害了经济增长和民主发展。危机之后，波罗申科领导下的乌克兰政府开始艰苦的政治改革进程，并且取得了一些进步。按照“透明国际组织”公布的清廉指数仍然不容乐观，2017年的全球排名135位，仅仅比危机之前的2013年的144位略有上升，乌克兰仍然在世界营商便利度排名也有进步，在世界银行每年公布的《全球营商环境报告》营商便利度看，2015年提升16位，在189个参评国中名列96，2016年的指数排名世界第83名。³⁵ 与发达国家相比较，乌克兰在营商环境上仍然较大的完善空间。

³⁵ 世界银行公布的“2016年营商环境报告”中，乌克兰排名从去年的第87位上升至今年83位。商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/201511/20151101152880.shtml>