

当代俄罗斯东欧中亚研究丛书

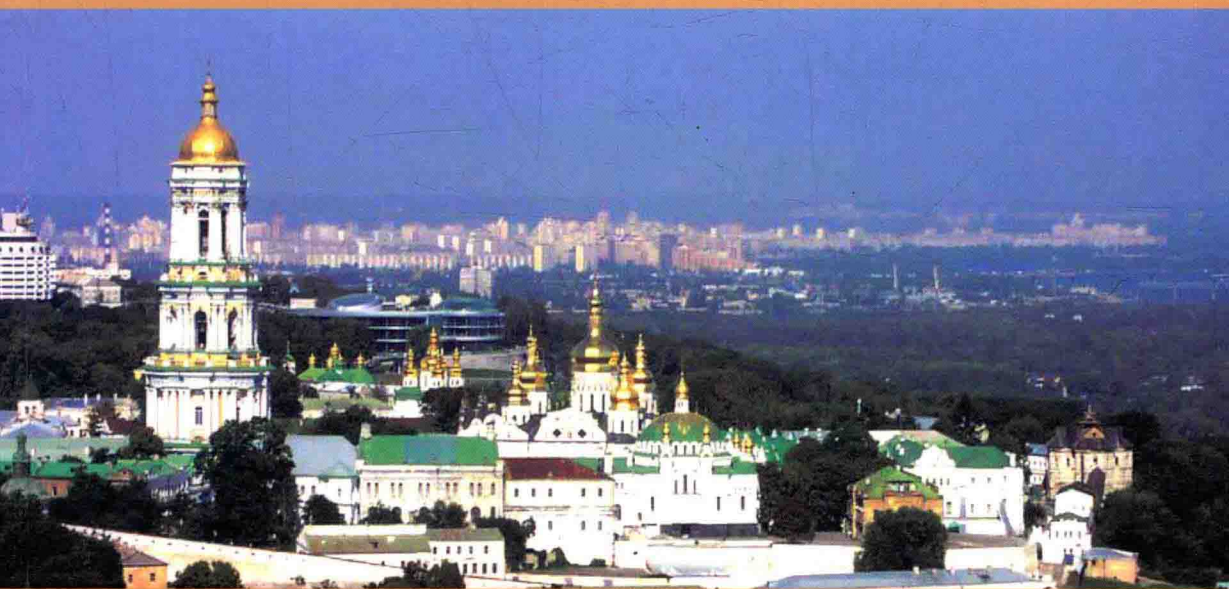
转型国家的政治稳定研究

A STUDY OF POLITICAL STABILITY IN
TRANSITION COUNTRIES

对乌克兰危机的理论思考

REFLECTIONS ON THE UKRAINIAN CRISIS

张 弘◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 当代俄罗斯东欧中亚研究丛书

转型国家的政治稳定研究

A STUDY OF POLITICAL STABILITY IN
TRANSITION COUNTRIES

对乌克兰危机的理论思考

REFLECTIONS ON THE UKRAINIAN CRISIS

张 弘◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

转型国家的政治稳定研究：对乌克兰危机的理论思考/张弘著. —北京：社会科学文献出版社，2016.3

(当代俄罗斯东欧中亚研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8782 - 3

I. ①转… II. ①张… III. ①政治稳定 - 研究 - 乌克兰 IV. ①D751.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 043083 号

· 当代俄罗斯东欧中亚研究丛书 ·

转型国家的政治稳定研究

——对乌克兰危机的理论思考

著 者 / 张 弘

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 祝得彬

责任编辑 / 张苏琴

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：14.75 字 数：235 千字

版 次 / 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8782 - 3

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

序 一

处于全球地缘政治博弈旋涡中的乌克兰

李永全

一般情况下，一个国家在国际上的影响力取决于这个国家的实力，包括硬实力和软实力。然而，有时一个国家在国际舞台和地区事务中的影响，不仅取决于自身的实力，也取决于它在全球地缘政治博弈中所处的位置。近几年，乌克兰就成了这样的国家。

爆发于2013年的乌克兰危机，其影响不仅涉及乌克兰和俄罗斯的关系，也波及整个独联体地区，甚至欧洲。此次乌克兰危机不仅导致乌克兰国家社会政治形势失控，国家处于分裂或准分裂状态，而且导致克里米亚地位发生变化。国家失去领土，社会失去稳定，人民生活失去保障。在乌克兰危机中受到伤害最大的是乌克兰人民。乌克兰是一个美丽富饶的国家，其自然条件优越，工业和技术基础扎实，居民受教育程度高。但是一场危机使这个国家分崩离析，武装冲突使战乱地区满目疮痍，人民饱受战火和经济危机的煎熬。

乌克兰在原苏联地区属于自然和社会条件好的地区，土地肥沃，气候宜人，工业基础雄厚，科技、教育发达，人力资源丰富，但是，这些优越条件并没有转化为独立主权国家建设进程中的积极因素，国家社会政治制度和经济制度转型过程伴随着一次又一次“革命”，经历一场又一场危机。结果，拥有丰富自然和人力资源的乌克兰，其人均收入却在欧洲垫底。这不能不说是一场悲剧。

乌克兰危机是多种因素造成的，内部的和外部的、政治的、经济的、历史

的……但是最重要的因素有两个：一是内部因素即权力和资本之间复杂的关系；二是外部的因素即乌克兰成了大国博弈的着力点。一个国家一旦资本控制了权力，则必乱无疑，尤其当金融寡头与国际资本结合、融合或勾结时。期望资本慈悲，顾及人民和国家利益是幻想。只有当资本不得不顾及国家和人民利益时，即当资本受到制约时，社会才能够稳定。乌克兰发生的事情只不过又一次证明了这个道理。

在原苏联地区，所有的国家在独立主权国家建设过程中都经历了一个转型过程。有的国家的转型过程是相对平稳的，但是大多数国家的转型过程是经历痛苦和动荡的。这些国家的人民在苏联共同生活了70年，曾经是同一个政治制度，同一个经济体系，同一种意识形态。当面对独立，走向主权国家时，曾经存在各种选择、各种诱惑……在这个过程中，遗憾的是，决定国家命运的并不是人民，而是在短期内形成的各种利益集团。这些利益集团产生的过程是权力和资本结合的过程，出现的利益集团与国际资本有千丝万缕的联系，乌克兰独立国家建设过程是这种权力与资本融合进程最典型的代表。

乌克兰成为俄罗斯与以美国为首的西方博弈的棋子，这也是乌克兰悲剧的重要原因之一。2012年以来，俄罗斯的复兴步伐加快。在美国和西方看来，欧亚联盟或欧亚经济联盟的发展显然是苏联解体的逆向进程。俄罗斯的复兴与欧亚联盟的建立有着密切联系，而没有乌克兰的参加，欧亚经济联盟是不完整的，未来的欧亚联盟更是不可思议的。这一点，无论是俄罗斯还是美国的地缘政治家们都十分清楚。苏联解体、乌克兰独立以来，国际地缘政治专家们一直在强调，乌克兰对于俄罗斯和美国具有同样重要的意义，不了解乌克兰就不可能了解俄罗斯；不了解乌克兰在俄美全球和地区事务中的地位，也就不可能了解俄美之间博弈的激烈程度。而国际社会包括国际问题专家恰恰在乌克兰研究方面没有跟上时代的步伐，没有跟上俄罗斯与美国以及西方博弈的节奏。

正因为如此，当2013年乌克兰危机白热化时，国际社会，尤其我国顿时感觉到关于乌克兰危机的第一手资料、第一手信息和权威评论极度缺乏。张弘博士的著作《转型国家的政治稳定研究——对乌克兰危机的理论思考》一书在某种程度上满足了人们，包括研究人员对乌克兰以及与乌克兰有关的信息饥渴。乌克兰危机还在继续，围绕乌克兰危机而展开的大国博弈还在继续。充分

认识这场危机和地缘政治博弈仍然是学术界的重要任务之一。

张弘博士的著作从乌克兰政治转型入手，以翔实可靠的数据和资料分析、介绍了乌克兰政治转型及与此有关的重要问题。书中涉及政治与意识形态、议会制度和政党制度、经济领域的私有化和寡头经济及政治的形成，考察了政治精英、经济精英及其在大动荡和转型过程中的行为特点。这些素材和考察结果及结论对于我们了解乌克兰无疑具有很大帮助，不仅如此，这对于我们了解其他转型国家也会有所帮助。

虽然乌克兰经历社会转型，发生价值观的变化，但是中国和乌克兰两国遵循“互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处”五项原则，双边关系发展顺利。和平共处五项原则作为国家关系的基本准则得到世界的认同。建立在和平共处五项原则基础上的国家关系倡导政治上尊重发展道路的选择，经济上互利共赢，文化和价值观上求同存异。从乌克兰独立之初，中乌两国就建立了外交关系并开展政治、经济、科技、人文等领域的合作。中国与乌克兰成为友好国家，并发展成为战略伙伴关系。

但是，中国和乌克兰之间的人文交流与合作还远远不能适应新形势的需要，人民之间的相互了解还不够深入，这成为双方深化互利务实合作的障碍。坦率地说，国内关于乌克兰问题的资料来源非常有限，由于语言的关系，来自乌克兰的第一手资料更是缺乏，这为研究工作带来诸多不便，也为客观了解乌克兰以及与乌克兰危机有关的一系列问题造成困难。张弘博士在写作中有一个难能可贵之处，这就是在研究和考察过程中尽量照顾到资料和史料的充分性、客观性、平衡性。正因为如此，该书在介绍乌克兰政治转轨、社会经济转型以及描述各种利益集团产生和发展的过程时，勾画了一幅幅比较完整的、丰满的、可信的画面，对于人们准确认识乌克兰具有重要的启示意义。

2015年12月

序 二

乌克兰研究的新成果

张弘博士长期从事乌克兰政治与外交研究，《转型国家的政治稳定研究——对乌克兰危机的理论思考》是其研究的阶段性成果，是对研究乌克兰危机和国家转型提出的理论解读。

乌克兰在短短的 20 余年时间里，经历了从苏联加盟共和国到独立民族国家的转变、从传统的社会主义制度向西方民主制度的转变和从计划经济体制向市场经济的转型。冷战后，特殊的地缘环境放大了乌克兰国家转型的问题与矛盾，使其成为原苏联国家中政治转型过程最为复杂的国家，在短短 20 余年里经历了两场革命（2004 年的“橙色革命”和 2014 年的“欧洲一体化危机”），并且现今仍然处于严重的武装冲突和领土分裂状态中。

“政治稳定”是政治学研究中较为复杂的问题之一，由于每个转型国家都具有不同的内部状况和国际环境，因而其政治不稳定的表现层次和形式也各不相同。即便是在乌克兰一个国家内，各种因素在不同的转型阶段影响政治稳定的作用也是各不相同的。张弘博士自 2004 年进入社会科学院工作以来，长期从事乌克兰政治和外交的研究，将“政治稳定”作为其主要的研究对象。过去的 10 年里，他一直抓住乌克兰“政治稳定”这个主题，对于国家转型的理论和实践问题，一个又一个地加以研究，循序渐进，逐渐拓宽。正是这 10 多年的学术积累，才能对乌克兰国家转型与政治稳定这一复杂现象的研究做到既有总体把握又有微观透视，才能写出《转型国家的政治稳定研究——对乌克兰危机的理论思

考》这本专著，进而以国家转型和政治稳定的视角对乌克兰政治进行理论分析。

这部专著以“政治稳定”为研究主线，分析了国家转型中的政治文化、政治制度和政治行为体对“政治稳定”的影响。张弘博士的研究是基于国家转型中的政治稳定的一般性理论基础，针对乌克兰的特殊性进行个案分析；既考虑到社会转型所产生的社会分化和政治分化可能会引起的政治不稳定，又注意分析制度性机制缺失造成的政治秩序混乱。乌克兰在国家性、政治文化、精英等方面所具有的特殊性，给国家的政治稳定带来了不同后果。我们可以看出，作者在乌克兰的政治稳定研究上所下的功夫，特别是在国家性、价值观、地缘政治等因素与政治稳定关系，以及西方民主制度缺陷与乌克兰危机的联系方面的研究，在国家转型研究中具有一定的创新。

乌克兰研究在中国仍然属于国际政治研究中的“显学”，目前在国内专门研究乌克兰政治的学者微乎其微。在苏联解体后的20余年间，乌克兰国家转型过程的曲折和政治危机的发展都远远超出我们的预料。无论是2004年的“橙色革命”，还是2014年的“欧洲一体化危机”，面对突如其来的复杂情况，都需要我们以独立、理性和学术的角度加以分析，避免受来自西方和俄罗斯各自释放出来的不同立场和价值观的影响。尽可能基于客观事实，以中国视角去研究乌克兰的国家转型和政治稳定，为推进中国社会主义法治建设提供一定的理论支持和案例分析。对乌克兰政治稳定进行个案分析，吸取乌克兰在民主建设和危机管控方面的经验教训，也能为完善中国特色社会主义制度理论提供有益的学术支持。

乌克兰的国家转型过程还未结束，所以仍然需要对乌克兰政治和外交进行认真的跟踪研究。中国的乌克兰研究尚处于探索和发展阶段，距离系统研究和理论研究还有很长的路要走，相信通过《转型国家的政治稳定研究——对乌克兰危机的理论思考》的出版，可以对中国的乌克兰研究有所裨益并作引玉之砖，书中提出的一些观点还有待实践的检验，希望作者继续抓住这个研究主题，为进一步推动中国的乌克兰研究做出新的成绩。

吴恩远

2015年12月

导 言	1
第一节 乌克兰政治转型的历程	4
第二节 政治稳定理论的综述	14
第三节 中国的政治稳定研究	22
第一章 国家性与政治稳定	25
第一节 国家认同是政治秩序稳定的基础	27
第二节 “文明冲突”与乌克兰的政治稳定	32
第三节 地区发展差异与乌克兰的政治稳定	38
第二章 意识形态与政治稳定	44
第一节 意识形态与乌克兰的政治稳定	45
第二节 自由主义与社会主义的博弈	57
第三节 自由主义与保守主义的冲突	68
第三章 政治制度与政治稳定	82
第一节 宪政制度设计之争：总统制还是议会制	82
第二节 半总统制与政治稳定	87

第三节	议会选举制度与政治稳定	92
第四章	政党政治与政治稳定	96
第一节	乌克兰政党概括	96
第二节	政党制度设计与政治稳定	99
第三节	政党体系的变化与政治稳定	103
第四节	政治文化的变迁与政治稳定	109
第五章	经济转型与政治稳定	113
第一节	苏联解体造成的经济阵痛	114
第二节	激进经济转型造成的政治秩序混乱	117
第三节	私有化和国企租赁与国有资产流失	122
第四节	经济危机的政治影响	124
第六章	政治腐败与政治稳定	129
第一节	乌克兰社会转型中的腐败现象	129
第二节	腐败对乌克兰政治稳定的直接影响	137
第七章	政治参与与政治稳定	147
第一节	政治参与是政治稳定的客观要求	147
第二节	乌克兰的政治参与危机	153
第八章	精英与政治稳定	161
第一节	政治精英与政治稳定	161
第二节	寡头与政治稳定	166

第九章 乌克兰政治稳定的国际因素	175
第一节 西方国家对乌克兰政治的影响	176
第二节 俄罗斯对乌克兰政治的影响	182
第十章 结论与思考：乌克兰政治稳定研究的普遍性与特殊性	190
第一节 西方民主制度为什么在乌克兰失灵	191
第二节 政治精英是影响乌克兰政治稳定的主导因素	196
第三节 地缘政治因素是实现乌克兰政治稳定的必要条件	203
主要参考文献及网站	212

导 言

乌克兰是原苏联国家中政治转型过程较为复杂的国家之一，自 1991 年独立以来，乌克兰经历了两场革命（2004 年的“橙色革命”和 2014 年的“欧洲一体化革命”）；两部宪法（1996 年宪法和 2004 年宪法）；四次宪政体制变革——从总统议会制（1996 年）到议会总统制（2004 年），再回归总统议会制（2010 年），最后在 2014 年再次恢复到议会总统制。街头政治、府院纷争和党派斗争已经成为乌克兰政治的代名词，政治稳定问题已经成为乌克兰国家转型中十分突出的问题。本研究以 2014 年乌克兰危机为切入点，研究民族国家重建和政治经济转型中的政治稳定问题。通过对乌克兰独立 20 余年政治经济转型的系统研究，分析影响政治稳定的内外因素，一方面为转型政治学研究提供更为细致的案例研究，另一方面尝试扩展政治稳定理论研究的国际视角。此外，本研究旨在丰富中国的乌克兰研究，反思西方民主政治存在的不足，为建设中国社会主义民主法治提供更多的建议和研究对策。

本书从文化系统、历史系统、经济系统、制度系统和国际系统多个方面考察转型国家的政治稳定。与以往的政治稳定研究不同的是，乌克兰的国家转型不仅包括在政治上从传统的社会主义政治经济制度向三权分立、多党制的西方民主制度转型，而且伴随着民族国家的重建，以及经济制度从计划经济向市场经济的转型，同时乌克兰还面临特殊国际环境的挑战，外部大国因素的干预和约束使得乌克兰政治不稳定局面更加复杂。本书以乌克兰国家转型 20 余年经历的多次政治危机为切入点进行具体的政治稳定案例研究，为推进中国社会主



义法治建设，提供一定的理论支持和案例分析。2014年9月，习近平主席《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》中特别提到：“政治制度是用来调节政治关系、建立政治秩序、推动国家发展、维护国家稳定的，不可能脱离特定社会政治条件来抽象评判，不可能千篇一律、归于一尊。”“设计和发展国家政治制度，必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。”“世界上不存在完全相同的政治制度，也不存在适用于一切国家的政治制度模式。”^① 本研究通过对乌克兰政治稳定案例分析，旨在吸取乌克兰在民主建设和危机管控方面的经验教训，希望为完善中国特色社会主义制度理论提供有益的学术支持。

本书所依据的基本原理是，稳定被理解为一种系统论中的“稳态”，这种状态来自系统内部各个子系统之间的相互适应。正是经济、政治、意识形态之间的结构性适应，以及与这种结构相适应的群体联盟，带来了制度或政治的稳定。

本书在研究方法上坚持以马克思历史唯物主义和辩证唯物法为指导，采用了规范分析和实证分析相结合的基本研究方法。其中，实证分析是本书的基本研究方法。本书的实证分析是在一定规范研究基础上进行的，即从转型社会的理想模式来评判政治稳定的影响因素。由于乌克兰具有特殊的历史文化背景，复杂的国内政治生态和国际环境，本书在研究过程中采用了多元主义方法论，努力探索何种理论和方法论能够提高对具体问题和具体背景的理解。这种多元主义方法论同样被运用到分析层面。为了使解释的说服力更加充分，笔者不得不在不同分析层面之间往复穿梭：从社会政治结构、政治文化、政治体制和民主化等宏观理论开始，然后是分析个体行为的微观理论，再到经验制度和历史制度主义等中观理论，最后又回到研究之初的宏观理论。希望通过综合运用多层次理论，可以更清晰地理解本研究各种变量之间的互动，从而更加准确地解释乌克兰作为转型国家所经历的政治稳定问题，剖析乌克兰所经历的政治危机和国家危机。这些核心变量包括初始条件、制度变革战略、社会经济成本、政

^① 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月6日。

治行为和政治制度，以及民主。

本书研究主要借助以下两种研究路径。

1. 结构功能主义

在结构功能主义看来，社会是一个均衡、有序的政体系统，该系统是由相互联系、相互依存的部分所组成。笔者试图通过政治系统论的研究方法探讨在体制变革过程中保持政治稳定的途径，并以政治系统的子系统为单位考察变革过程中影响政治稳定的相关因素。这里主要从历史文化条件、社会结构和国家政体的视角进行政治稳定分析。

2. 新制度主义

在新制度主义看来，制度不仅是社会利益和社会文化的反映与表达，它还具有一定的独立性，同时它也是重要的政治行为体。制度可以塑造政治行为体的结构模式，可以为政治行为体提供激励。本书在研究中主要在以下几个方面运用该理论：（1）政治稳定实际上是民主政体的秩序性和继承性；（2）国家结构形式、宪政体制、政党体制和选举制度等正式制度安排对政治稳定的作用；（3）制度安排对政治运行秩序所产生的影响；（4）政治行为体分析。借助各种科学技术手段，对所研究的政治行为体进行量化和实证分析。这里主要讨论政治体制、政党制度、选举制度，以及政治精英、寡头、地方利益集团与政治稳定的关系。

笔者在具体研究技术上不仅重视历史事实的采集，还注意采用社会学和统计学方法，对影响乌克兰政治稳定的重大历史事件进行分析，特别是对重要的选举危机、政府危机和“橙色革命”以及国家政权更迭事件的硬数据（hard date）进行分析与阐述，这些数据主要来自国际金融机构的计算评估和欧盟统计委员会、乌克兰国家统计局的社会经济数据，乌克兰中央选举委员会的正式计票结果和乌克兰国内主要民意调查机构的数据，尤其注重资料来源的多元性和公正性，避免过多受一家观点和数据的影响。只有基于社会学和经济发展的“硬数据”分析，才有可能打破西方学界和媒体，以及俄罗斯学界和俄文媒体赋予中国读者的“先验结论”，这也是本书试图以独立视角和理性分析来阐述达成政治稳定的必要条件。中国作为一个后发现代化国家，在经济急速发展了30多年后，各种矛盾逐步显现，影响社会和谐的问题也明显增多。面对这种

情势，对于社会政治稳定问题的理论研究就显得尤为必要，其中，明辨国外政治稳定理论研究的所指、是非，对这些研究进行梳理、批判、借鉴，更是题中应有之义。

第一节 乌克兰政治转型的历程

乌克兰位于东欧平原，是中世纪东斯拉夫文化的中心，现代俄罗斯、乌克兰和白俄罗斯等民族的共同祖先——基辅罗斯——就是以基辅为基地发展起来的。因此，乌克兰和俄罗斯以及白俄罗斯的历史联系非常紧密。约在公元14世纪，逐渐形成了现代乌克兰民族。17世纪，东乌克兰与俄罗斯合并，直到1917年俄国发生十月革命。1917~1921年，乌克兰经历了短暂的独立。1922年12月30日，乌克兰苏维埃社会主义共和国、白俄罗斯苏维埃社会主义共和国、俄罗斯苏维埃社会主义联邦共和国以及外高加索苏维埃社会主义联邦共和国一起组成了苏维埃社会主义共和国联盟，简称苏联，共同成为苏联的创始加盟共和国。1941年，苏德战争爆发，乌克兰全境被德国占领。1944年，苏军解放了乌克兰全境，并将原属波兰领土的西乌克兰划归乌克兰苏维埃社会主义共和国。1954年，苏联中央政府以行政命令的形式将克里米亚半岛划归乌克兰苏维埃社会主义共和国，组成了当今乌克兰的疆域。

1985年，戈尔巴乔夫在苏联上台后，历史和现实积累的各种矛盾开始表面化，民族主义和民族独立倾向迅速抬头，全国政局开始急剧动荡，同时，乌克兰开始了其独立步伐。1989年9月，乌克兰人民争取改革运动（简称“人民鲁赫”）成立，成员迅速扩大到百万人。1990年7月16日，乌议会通过《乌克兰国家主权宣言》。1991年8月24日，乌克兰政府发表国家独立宣言，正式宣布脱离苏联独立，改国名为乌克兰。1991年12月1日，乌克兰全民公决的结果是赞成乌克兰独立，克拉夫丘克当选为乌克兰首任总统，12月3日，叶利钦率先承认了乌克兰的独立。12月8日，乌克兰、俄罗斯和白俄罗斯的领导人签署别洛韦日协定，宣布苏联不再存在，成立独立国家联合体（简称独联体）。苏联解体后，乌克兰结束了337年与俄罗斯结盟的历史，成为一个完全独立的国家。

独立后的乌克兰在政治上彻底放弃了社会主义政治制度，按照西方模式建立了三权分立、多党制，实行普遍、平等、自由选举的国家制度。乌克兰虽然建立了三权分立的政治制度，但是受制于其历史传统、法律监管缺位、公民社会力量薄弱以及过于强大的金融工业集团的影响，高效廉洁的政府和政党政治还不可能在短时期内真正有效地运行起来。相对于其他的东中欧国家和原苏联国家，乌克兰的政治转轨进程就显得更加蹉跎不平。在经历了漫长的政治协商过程，搭建起国家政治制度的框架后，乌克兰政局仍一直动荡不安，甚至在2004年年末爆发了严重的政治冲突——“橙色革命”。之后的几年内，乌克兰总统与议会之间一直矛盾不断，难以形成稳定的政治运行机制。在2010年总统大选之后，乌克兰废除了“橙色革命”宪法，重回1996年宪法体制。2011年，乌克兰司法机关对前总理季莫申科的渎职审判更引发西方社会和乌克兰国内部分政党对民主制度前景的担忧，以及对时任总统亚努科维奇的批评。可以说，乌克兰的政治转轨进程不仅漫长，而且充满一定的不确定性。

乌克兰的政治转轨大致经历了政治体制构建的准备阶段、政治体制的构建阶段和政治体制的完善阶段，目前的乌克兰仍处于制度的完善阶段。

一 政治体制构建的准备阶段：1991~1996年

独立之初的乌克兰，在巩固国家独立的同时，面临着政治、经济体制转型的任务：在政治上集中表现为要建立符合乌克兰国情和西方基本民主原则的政治制度；在经济上主要是克服苏联解体带来的巨大困难，保障国民基本的生活需求，实现向市场经济的平稳过渡。

苏联的社会主义政治制度被废止后，乌克兰社会基本上认同国家朝三权分立的西方民主政体转变的方向，但是围绕着行政机关、立法机关和司法机关如何分权问题存在着尖锐的矛盾，对国家实行总统制还是议会制各方意见不一。克拉夫丘克任总统时期曾爆发制宪危机，导致新宪法难产。当时的乌克兰政体是代议制、总统制和苏维埃政权的混合制，因而包含着很多矛盾。这表现为各个机构之间相互矛盾、不相协调，使政治机构工作效率低下；总统和总理职能划分不明，存在重复和对立，缺乏统一有效的垂直行政权力；地方苏维埃与执行权力机构对立，职能互相重复，威信低下。特别是权力机构的贪污受贿等腐

败现象严重，使得社会冲突因素不断增长，政权的威信与合法性动摇。社会贫富差距扩大、精神不振、道德下降、犯罪增加、社会不满扩大，致使国家政局不稳，劳动者自发抗议活动不断发生。在新宪法出台前，乌克兰一直沿用1978年的宪法。

1994年，乌克兰举行独立以来的第一次总统大选，乌工业家企业家联盟主席、前总理库奇马以52%的得票率战胜竞争对手克拉夫丘克，当选为乌克兰独立以来的第二任总统。权力划分问题到了库奇马总统执政时期更加激化。1994年12月，库奇马向议会提交了重新确定各权力机构权限的《政权法》草案，希望在新宪法通过以前就明确规定总统和议会的权限。经过为时半年的协商，议会终于在1995年5月18日通过了《乌克兰国家政权和地方自治法》（以下简称《政权法》），重新界定了国家总统、议会等最高权力机关的权限，并对地方苏维埃的职能进行了调整。根据《政权法》，政府应由总统组建，总统无须经议会批准即可独立任命总理和所有部长。《政权法》还规定，撤销地方苏维埃建制，由国家行政机构取而代之。

由此可见，《政权法》不仅改变了现行宪法关于总统与议会联合组织政府的规定，将组织政府和行政权力全部转移到总统手中，而且加强了对地方政权机构的领导，形成了由总统直接领导的垂直执行权力体系。库奇马把《政权法》视为推进改革、促进经济健康发展的保障。他认为，制定《政权法》的目的是明确划分各政权机构的权限、消除政权机构之间产生矛盾的法律基础。然而，议会中一些政治派别以《政权法》与国家宪法条款有矛盾为由，竭力阻挠《政权法》的实施，从而导致总统和议会间的冲突激化。1995年5月31日，库奇马总统决定摊牌，宣布要举行全民公决，请全体选民来决定：信任总统还是信任议会。为避免政治危机引发社会动荡，经多方斡旋，总统和议会于6月8日达成妥协，签署了旨在重新确定双方关系的《宪法条约》。该条约规定，《政权法》将作为新宪法通过之前的一部临时性法律予以实施，并赋予总统签发命令和任命政府主要部门领导的权力。《宪法条约》的签署和《政权法》的实施使总统和议会之间存在的权力斗争以和平方式达成暂时妥协。随着议会权力的削弱，总统在国家决策中开始发挥主导作用，对地方的控制也不断强化。