## 俄罗斯政府对新冠肺炎危机的应对：基于经验主义的证据

Alexey G. Barabashev[[1]](#footnote-1)

【内容提要】：俄罗斯政府应对新冠肺炎危机的主要措施包括如下几个方面：在考量国家预算的情况下，国家所采取的经济、社会保护体系，以及健康和教育措施；在俄罗斯传统与异质性府际关系背景下，联邦和地区政权为防止新冠肺炎传播，采取了居家隔离和其他疫情防控措施；旨在优化联邦政府部门职能、提升政府运作效率而采取的特别措施。本文认为，这些近期俄罗斯治理体系中出现的快速变化植根于政府竞争力评估的理论路径中。

**【**关键词**】**：俄罗斯危机治理；新冠肺炎疫情管理措施；政府竞争力

**The Russian Government Reaction on COVID-19 Crisis: The empirical evidence**

**Abstract**

The main outlines of the actions of Russian government in response to COVID-19 crisis are presented according to the directions: the measures to support economy, social protection system, health and education, taking into account Russian situation with National budget are described; the self-isolation and other restrictions measures both from Federal and from Regional powers to prevent the dissemination of the COVID-19 are discussed in the context of intergovernmental relations that is based on Russian traditions and heterogeneity of the country; the extra-ordinary measures to optimize the functions of Federal Governmental bodies and to reduce the functions that are not effective and costly are highlighted. The current processes of rapid changes in the system of Russian governance are embedded in the theoretic approach of Government competitiveness evaluation (Indicative approach).

Keywords: Russian crisis governance; COVID-19 administrative measures; government competitiveness; indicative approach to governance.

### 一、引言

世界各国政府当前都在承受全球新冠肺炎疫情所带来的压力。在经济衰退、封城和社交限制、国际旅行禁令和国际关系决裂、种族抗议和多数群体不满、少数族裔人权遭到侵犯的情况日益严重，石油价格和工业体系的崩溃等问题的影响下，这种压力与日俱增。然而，不同国家之间在政治和行政体制、经济和金融结构、国家社会行为模式和文化传统等方面存在差异，这些差异影响了各国应对新冠肺炎危机的能力。各国为抗击疫情采取了一系列措施，这些措施有的强化了公民对疫情的应对能力；有的通过严格的控制手段阻止了疫情的传播和扩散；还有的则诱发国内分裂。这种分裂破坏了社会秩序和稳定，扩大了疫情带来的消极影响，甚至引发了灾难性的后果。

在当前，对新冠肺炎疫情，以及疫情对治理、经济和社会政策、科学研究等方面影响的探讨成为顶级研究期刊最热门的话题。这体现在有关新冠疫情论文的数量变化上。2019年的Web of Science引文索引中只有两篇相关论文，均在探讨疫情发生原因。然而到了2020年上半年（截至2020年6月14日），尽管论文提交和审阅的时间相当有限，这一数字依然飙升到了7370篇。发表新冠疫情相关研究成为学术世界最优先的事项。医学和流行病学在新冠肺炎疫情研究中具有明显优势，然而，社会科学也能对新冠肺炎疫情的相关研究做出自己的独特贡献。在公共管理研究领域，顶级期刊开始刊发一些预发表的论文。这些期刊包括《公共管理评论》（Public Administration Review）(3篇文章，从4月开始)、《公共事务杂志》（Journal of Public Affairs）(2篇文章)、《公共资金与管理杂志》（Journal of Public Money and Management）(2篇文章)。此外，在新冠肺炎疫情如何影响国家治理能力的问题上，也即将出现一波新的研究浪潮。一些论文已刊印在专题文集中，或发表在地方或国内期刊，它们汇聚了世界各地的政策经验以及实证数据。相信在不久的将来，这些对疫情进行分析、解读并理论化的成果将丰富人们对多元危机情景中公共治理的认识。

与其他国家相比，俄罗斯在新冠肺炎疫情中受到了很大影响，影响范围涉及经济、社会等多个领域。本文描述并分析了这些影响的具体情况。目前，对新冠肺炎疫情在俄罗斯影响的研究可以分为两类。一方面，经合组织（OECD）[[2]](#footnote-2)、国际货币基金组织(IMF)[[3]](#footnote-3)的报告，以及不同国家和地区的官方[[4]](#footnote-4)和非官方[[5]](#footnote-5)网站都概括性地描述了这种影响，并提供了相关数据予以支持。由于使用了不同的数据来源和统计方法，这些网站所展现的结果略有不同。然而，即使采用了对数和线性（死亡病例百分比）量表等统计口径，这些网站所呈现的相关结果都表明俄罗斯新冠肺炎死亡率低于世界平均水平。另一些分析性研究则重点探讨了造成上述现象的原因，以及新冠肺炎对俄罗斯影响等相关问题。然而，目前第二类研究成果相对缺乏。[[6]](#footnote-6)其中，一些相关研究（包括对俄罗斯的单案例研究，以及与其他国家的比较研究）处于正在评审或准备发表的阶段(Tapscott et al. 2020; Puppim de Oliveira, et al. 2020)。为了弥补上述研究不足，本文将重点关注新冠肺炎疫情如何影响俄罗斯的治理体系这一问题上。

与意大利、法国、西班牙、德国等欧盟国家相比，俄罗斯的疫情爆发相对较晚，大约开始于2020年2月。然而，直到3月份，俄罗斯政府才针对疫情采取防控措施，且其中大多数措施都表现为建议等强制力不足的形式。直至3月30日，俄罗斯政府才开始实施封城政策。自疫情爆发以来，俄罗斯的政府治理以及社会生活等多个方面迅速发生变化，它们对大城市等人口稠密地区的居民产生了深远影响。

### 二、新冠肺炎的近况（从2020年3月起）

2020年3月以来，俄罗斯的治理体系开始迅速转型，涉及经济、卫生、教育、社会保障等各个方面，以及行政体制本身。我们将选择上述领域的要点进行概述，并探讨旨在提升行政管理效率的新尝试。

治理方式在**经济领域**的转变主要集中在以下方面：

·通过国家福利基金的支出来弥补快速增长的国家预算赤字(预计该基金可支撑1.5-2年)。这表明俄罗斯有能力在不久的将来支持经济发展。

·实施税收减免政策，并开展国家投资。这一政策是为商业和社会项目而准备和实施的。为了专注于商业，政府部门接受大公司（如航空公司、旅游公司、国家汽车制造商、天然气和石油公司）的税收减免和联邦预算请求。其他政策主要是通过非直接方式支持此类公司：组织政府机构进行大量汽车采购，或者以代金券的方式为游客返还预付金，或者减少新的天然气田钻探税率等。放松了医疗用品方面的进口限制，减少了一些原先必须从本国公司购买的药品目录清单。同时，政府还增加了进口药物许可清单以帮助重症患者。面临疫情压力的中小型公司可以申请半年期的雇员薪金抵税，以提供最低工资，保留90％的员工；在这一情况下，上述信用贷款由国家全额承担，其款项全部来源于联邦预算。同样的措施也适用于个体企业家。

·组织向俄罗斯地方/州的额外预算转移，用于支付当地防止新冠肺炎传播政策实施(如购买药品和设备、更新医院等)的费用。联邦政府根据地方行政部门的紧急和额外申请，对各项费用进行快速支付。转移资金采取零利率的形式，在一到两年后返还给国家预算。

在俄罗斯，对企业和地区的支持措施与对社会项目和人口的支持措施之间的区别并不明显，而社会支持的相关措施也同样有利于企业。尽管总统法令宣布了持续约一个月（四月份）的非工作时间，政府雇员的工资依然可以得到保障。政府部门建议所有公司都不要裁员，并对将要裁员的公司提出了限制，如不能申请抵税等。与此同时，与美国和其他将此类计划当作重要工具的国家相比，资金转移计划并没有涉及非正式和失业工人，然而紧急通过的新立法使得失业补偿的金额略有增加。所有涉及公民的支持措施都针对特定群体，如有小孩的家庭、退休老人、终身疾病患者、在新冠肺炎疫区工作的医务人员等。

在府际关系问题处理上，联邦政府赋予了地方/州更大的决策权，包括授权其实施封城政策，管理社会事务、维持社交距离，重新分配地区资金以应对紧急情况等方面。然而，出于其他目的花费的资金依然受到严格限制。从联邦层面来看，高度集中化的管理体系是新趋势。联邦中央与地方当局的协商日益系统化，这一变化正在塑造俄罗斯治理体系的新格局。

医疗保障系统的支持集中在三个方面：1）医生和护士的薪资迅速增长，在疫区工作的医护人员的额外奖金为医生每月最高1000美元，护士每月最高200美元。医务人员的数量在持续增加，政府鼓励医科大学的医学生来医院实习，邀请退休的医生和护士回来提供帮助；2）联邦政府和地区政府提供巨额投资（由于财政情况不均衡，各地投入存在很大区别），用于购买检测试剂，新建和重建医院，以及购买所需的设备和材料；3）对特定人群的补助（有婴幼儿的家庭，待业和失业人群，老人），每人每月补助金额从50美元到100美元不等。以上联邦支出主要依靠国家福利基金会的资助。

从3月30日开始实施的封城政策（在作为传染扩散中心的莫斯科）是帮助医疗保障系统应对新冠肺炎疫情并减少病例数量的主要手段。在俄罗斯地区受到疫情影响的初期，有关部门即做出封城决定。一些地区最初由于病例数量少或没有病例而拒绝采取封城政策。在莫斯科、圣彼得堡以及其他大城市，封城最初采取建议的柔和形式，但后来日益严格。一些地区开始拒绝来自确诊病例较多地区的人进入；而在最初，这些地区对此类人员隔离观察的时间最多为2周。在封城政策的关键阶段，由于电子通行证系统和基于定位、公共监控等对人员进行全面控制的系统，这一政策得以强力推行。不同城市的封城级别每天公开发布。该信息也使用了智能手机定位系统以及地铁售票系统进行了计算。对于居家隔离人员而言，逃避隔离会带来80美元左右的行政罚款，并转移至观察点直至死亡。对于没有电子通行证的其他自我隔离人员以及汽车，也采用了相同的罚款措施，但无需转移到观察点。居家老年人是最有组织性地遵守封城政策的群体。无接触购货上门方式非常流行，理发店、体育馆、公共游泳池、剧院、饭店、大型购物中心、公园、博物馆等场所均已关闭，只有食品和药品商店在封城期间正常营业。当然，这取决于地方政府的决定，但是这一措施在大城市更为普遍。根据接触限制性措施的三阶段策略，封城措施在6月8日之后变得更为宽松。

口罩和手套等卫生措施被强制执行。从4月初开始，有关部门建议采取步行方式前往各类场所（包括食品商店，垃圾站），并且要求佩戴口罩和橡胶手套。从5月12日起，包括莫斯科和圣彼得堡在内的一些地区开始强制采取以上防护措施，现在在一些地区变为非强制性。民众可以在医疗商店或地铁售货亭购买所需口罩，口罩在莫斯科的售价是70欧分。酒类购买不存在障碍，但是至少在莫斯科地区，酒类不适用于消毒，因为消毒所需酒精含量超过60％，伏特加酒只有40％。在医院，几乎所有医护人员都提供了特殊的防护服、口罩、消毒液和手套，并配备了供高危病区医护人员使用的特殊消毒区域。每个工作时段结束后，医务人员需要进行淋浴和化学消毒。

病毒抗体检测是医疗保障系统支持的重要组成部分。截至目前，检测数量超过160亿次，每天将近20万次。在以10亿人口的检测线性百分比[[7]](#footnote-7)（每10亿人口中超过10万人接受测试[[8]](#footnote-8)）为计算方式的国家中，俄罗斯排名全球第一。一些类别的人群，如医院的医务人员，公务员等，需要进行强制检测，每位公民还可以进行商业性质的检测，价格在15欧元左右；此外如果有特邀外科医生对病情的认定，民众还可以申请免费检测——这是苏联时期紧急医疗服务系统的延续，可以通过电话预约。流行病学追踪过程如下：二次检测、断层摄影术和MRT的使用比常规检测更为有效。如果测试结果呈阳性，则存在不同的处理方式，从出现轻度症状或无症状时居家观察，到立即送往医院并在专业隔离区内进行强化治疗，这些针对性措施全部为确诊患者专门准备。根据4月份的总统令，即将开工的企业应定期对员工进行检测，这可能给企业带来昂贵支出。

2019年底至2020年5月12日，医院床位数迅速从两万张增加到十三万张。同时，政府在各区建设方舱医院。以莫斯科地区为例，在上述时间段内，莫斯科地区的床位数在短短一个月内从没有床位到床位数达到了预期值（在新莫斯科区）。在各个地区，联邦政府利用自身资源，重新建设了大量的医院。它们都配备了必要的医疗装备如呼吸机、X光机等。在医院内部，建设方不仅用墙将危险区域分隔出来，还安装了消毒设备。然而，考虑到俄罗斯地广人稀，以及现存有大量旧医院的实际情况，在远离大城市的小镇上修建医院并非医疗设施短缺问题的最优解。此外，由于消毒工作组织不力，消毒频次不够充分，养老院和医疗收容所成为了最危险的地方。

在教育领域同样发生了变化。虽然公立学校在继续运作。然而，经联邦和地方教育部门的推广，教学完全变成了线上教学模式。得益于互联网的普及（有一部分地区没有通网的问题得到了解决），视频通讯变得极其方便。此外，为应对中考，辅导课也改为了线上模式。大学方面的情形和中学类似——在俄罗斯，几乎所有的大学都是公立大学。疫情期间，所有的大学教育都改为线上进行，包括文凭答辩、考试、上课、运动（不借助器材的部分）等。此外，ZOOM视频会议成为职员教师召开会议的主要渠道。现有调查显示，学者和教员都非常支持这种模式。

在新冠疫情下，行政体制正变得高效。在2月中旬，俄罗斯总理和联邦政府组织部宣布开始推行联邦政府组织改革。[[9]](#footnote-9)在新冠疫情中，俄罗斯公共行政中出现了一系列挑战和机遇，包括：（1）资源短缺，联邦财政难以支持社会、医疗事业，应对重大公共卫生事件；（2）大多数公务员改为居家线上办公；（3）大量应用电子政务工具等。这些情形是推动联邦政府改革的重要动力。

参考文献

Tapscott, C. et al. 2020. The Conundrum of Saving Lives versus Saving the Economy: Differing BRICS State Responses to the COVID-19 Pandemic, under review by the Journal “World Development”.

Puppim de Oliveira, Jose A. et al. 2020. Intergovernmental Relations in The Response To A Wicked Problem: An Analysis Of The Covid-19 Crisis In The BRICS Countries, under review by the Journal “Revista de Administracao Publica”.

1. Alexey G. Barabashev 是俄罗斯高等经济大学公共行政学教授。本文由复旦大学国际关系与公共事务学院硕士生严泽心翻译。 [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.oecd.org/coronavirus/en/#policy-responses> [↑](#footnote-ref-2)
3. https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#B [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://coronavirusstat.ru/>; <https://www.mos.ru/city/projects/covid-19/>; <https://covid19.rosminzdrav.ru/>; <https://xn--80aesfpebagmfblc0a.xn--p1ai/> [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://coronavirus-monitor.ru/>; <https://yandex.ru/covid19/stat>; <https://koronavirusa.site/ru>; <https://coronavirus-info.ru/> [↑](#footnote-ref-5)
6. The analytic weekly Bulletin have started to be published by NRU-HSE about COVID-19 and its impact on the social-economic processes and governance in Russia (4 issues already available) <https://www.hse.ru/corona/> [↑](#footnote-ref-6)
7. Some countries calculate the number of tests in a different way, as South Korea (number of tested people), the USA (every State has its own statistics). [↑](#footnote-ref-7)
8. <https://yandex.ru/covid19/stat> [↑](#footnote-ref-8)
9. The Order of the Chair of Russian Government M. Mishustin from February 13, 2020, No ММ-П17-805. [↑](#footnote-ref-9)