



(本刊資料照片)

俄羅斯新冠肺炎疫情與其 權力結構困境

DOI:10.6549/TRM.202007_(27).3

撰文 < 政治大學俄羅斯研究所助理教授 許菁芸

2018年5月7日是俄羅斯總統普欽的第四度就職總統的日子，在就職演說時，渠先向俄羅斯公民在選舉中給予他的信任和支持表示感謝，並宣稱國家的優先任務是改善教育及衛生保健的質量，以及保護婦女和兒童。而在今（2020）年的5月7日，是普欽自首次就任俄國總統後執政20週年；回到2018年的演說竟成了最大的諷刺，俄國於今年5月3日的新冠肺炎每日確診病數達到萬人以上，5月7日則新增了1萬1千多例，連續十日的每日確診數皆上萬人計，5月11日更新增了11,656確診病例，創下單日新高紀錄；截至6月16日，俄羅斯的累計確診總數達到約55萬3千多例，死亡人數高達7千多人。首都莫斯科是最嚴重的疫區，累積確診病例已達20萬8千多例；儘管採取了相當嚴格的限制措施，包括首都莫斯科封城（已於6月8日解除封鎖），以及禁止外國人入境

和暫停國際航空運輸等措施，但俄國目前仍是新冠肺炎確診病例數排名第三高的國家，僅次於美國、巴西，為病毒感染最嚴重的國家之一。而負責防疫的執政團隊也相繼出現成員確診，其中包含總理米舒斯京（Mikhail Mishustin）和總統府發言人佩斯科夫（Dmitry Peskov）。



資料來源：The Moscow Times, 2020/06/16

雖然，俄羅斯政府也因應疫情的蔓延進行疫情管控和紓困措施，但似乎沒有成效可言。政策實施的效率反被批評行政團隊反應遲緩、程序繁瑣，並嚴重影響了普欽的支持度。5月6日，俄羅斯獨立民調機構列瓦達中心（Levada Center）公布今年1月至4月普欽的民意支持率，從今年1月至3月分別是68%、69%及63%，至4月份卻已降至59%（5月份仍維持59%），創下普欽的支持度在1999年上台以來的新低點。2013年11月，普欽的支持率曾處於61%的低點，但在俄羅斯從烏克蘭吞併克里米亞之後，普欽的支持率在2014年3月飆升至80%；之後，在2019年歷經歐美經濟制裁、石油大幅下跌，俄國經濟受到重創之際，普欽的支持度卻仍可維持在60-70%之間。

俄羅斯政府之防堵疫情與紓困措施

俄羅斯具體防堵疫情措施，是於2月中國大規模爆發疫情時，即已封鎖中俄邊境，之後逐步實施下列政策。

一、封城鎖國

俄羅斯在3月中即開始鎖國，造成了許多國民的困擾，然而一開始的作為並不確實，3月18日啓動了機場出入境管制，但僅封鎖了空中交通航路，火車、船運卻持續營運到3月底。總理米舒斯京於4月29日表示俄羅斯無限期延長其對外國人的入境禁令（已於6月8日解除）。普欽在6月15日宣布，3月15日之後到期的外國公民之居留簽證自動延長至9月15日。俄羅斯計劃在6月恢復所有國內航班，7月15日恢復國際航空旅行。

二、「帶薪假」和「不工作日」(“non-working” period)

普欽於3月25日宣布，從3月28日至4月5日全國停工，祭出「不工作日」暨「帶薪假」政策，以試圖延緩疫情擴大。但隨著感染蔓延並每日確診數急遽上升，「不工作日」政策延長至5月11日；最嚴重的疫區—首都莫斯科，市長索比亞寧(Sergei Sobyanin)宣布莫斯科「封城」管制至5月底（後又延長，直至6月8日才宣布解除封鎖），5月12日仍保留居家限制，但當天將允許從事工業和建築業的公司員工重返工作崗位。並要求莫斯科居民除了短程必要之購物、遛狗，以及允許開工之勞工工作運輸所需外，須居家不得外出，並要求居民於所有公共場所和運輸途中戴口罩和手套。

三、乘車政策與口罩政策

莫斯科實施「路上」交通管制，僅有在網路上申請了通行證的居民能夠在外頭搭乘公車、有軌電車及無軌電車等大衆運輸系統，若沒有遵守此一政府規定，將會罰款5,000

airiti

盧布。另外，政府規定搭乘地鐵之民衆強制須佩戴口罩。由於疫情蔓延，4月22日起莫斯科開始使用「自動檢查通行證」系統，僅允許持有莫斯科悠遊卡 Troika (Тройка)、Strelka (Стрелка)、社會卡 (Social card) 或購買月票的居民在搭乘大眾交通工具前5小時於 mos.ru 網上，輸入卡號申請通行證。管制期間，地鐵紙本票券、信用卡、手機付款功能將暫時停止使用。而此項限制也於6月8日解除。

四、醫療相關職員的加薪

普欽並在4月初下令對治療此次新冠肺炎患者的醫療工作人員，加發薪資以外的津貼補助，醫生的津貼為每月80,000盧布(約1,000美元)，給予護理師、醫護職工和救護車司機的津貼為每月25,000至50,000盧布(分別約300美元至600美元)。

五、進一步的禁售條款

5月5日起禁止在公寓及鄰近處之面積小於20平方公尺的餐飲店中販賣酒精飲料。

六、禁止出口公告

由於許多的原物料必須留予國內使用，因此普欽下令部份原物料禁止出口。其中最大宗的禁止出口項目之一，應屬於4月中批准的俄國穀物禁止出口令，此禁令一路施行至7月初。

七、紓困措施

新冠肺炎疫情造成俄國境內的失業率大幅攀升，俄羅斯勞工和社會保護部長科蒂亞科夫 (Anton Kotyakov) 在5月6日與普欽總統的視訊會議上報告，截至4月底，已登記的失業俄羅斯人數達到約124萬人。今年3月至4月之間，有73萬5千人登記失業；渠甚至估計實際失業人數約為370萬人，並假設到年底失業人口將增長到500至600萬人。普欽在3月25日發表電視談話，取消了4月22日憲法變更的公民投票日期，此投票將無限期延期外(之後，於6月1日宣布，將於7月1日進行投票)，並承諾一連串包含個人與企業的紓困措施。

個人措施包括：失業救濟金發放金額可將提高至最低工資(目前最低工資為每月12,130盧布，約153美元)、所有社會福利金發放將自動展延6個月，以及撫養4歲以下嬰幼兒之家庭在之後的3個月可獲得每月每位嬰幼兒5,000盧布(約63美元)的補助；另外，因疫情導致收入減少超過30%的個人可申請暫時停止繳交貸款，獲得喘息空間。

企業紓困包括：企業破產程序簡化、中小企業可延期繳稅、受創嚴重之中小型產業之銀行信用付款可延遲六個月繳付，以及無息貸款等等。對企業的工資紓困，政府願意提供每月約12,000盧布的補貼等，但在工資補貼的比例遠低於歐洲許多國家政府，且只有在公司保留90%的員工的情況下才適用，這對於

有真正需求的許多中小的企業是不可能的，因此很多批評國家的大部分援助和救濟都針對大型企業。

俄羅斯人民與社會對疫情的看法

俄羅斯新冠肺炎疫情快速擴散與確診病例數急遽增加的原因，除了莫斯科市長索比亞寧所宣稱的莫斯科加速擴大篩檢人數外，但疫情快速蔓延的最直接因素，可以說是俄羅斯人民與社會對新冠病毒的不甚了解，以及輕忽防疫的重要性。

一、口罩無用論

根據筆者對俄羅斯長期的觀察及訪談了莫斯科友人後，發現俄國人對於疫情的升溫並沒有太大的想法，甚至連疫情最嚴重的莫斯科也僅只大約五成的人戴口罩。口罩並非由政府配給，只要去藥局買都能買到，但人民心中存在著「口罩無用論」：他們認為在家裡不需要戴口罩，而離開家裡、去倒垃圾、去距離家裡最近的超商購買食物等畢竟也是戶外，因此也沒有戴口罩的習慣。這點與 3 月時的歐洲類似。

二、冷漠與事不關己

因為自己和家人沒事、周遭沒事，於是很多俄羅斯人認為只要不是「自己」有狀況，那都是別人的事情，對新冠肺炎疫情的關注度沒有想像的高，再加上媒體刻意減少報導，許多俄羅斯人認為這不過只是傳染程度更高一些的流感而已。

三、美國陰謀論

由於克里米亞事件後，美歐對俄羅斯祭以經濟制裁；由於愛國主義的炒作，許多俄羅斯人認為新冠肺炎是美國刻意設局，為的就是打擊中國與俄羅斯，只是事情弄巧成

airiti

拙，變成自己國內的疫情也大爆發。因此也有些人是抱持著「看好戲」的心態，在關注這次的疫情。

四、「不工作日」=「玩樂休息日」

綜上所述，俄羅斯人普遍對這起肆虐全球的疫情缺乏危機意識，甚至沒有感覺到防疫的重要性，也不理解為什麼政府要大費周章地實施管制，造成人民生活不便，因此就算到現在莫斯科已全面封城，也依舊能夠看到大部分市民不戴口罩在外面隨意走動。3月28日至4月5日全國停工的「不工作日」暨「帶薪假」，長達一週的假期，原本的美意是希望民衆居家防疫，但許多人卻「利用」此時期到各處景點休假。因此，俄羅斯著名觀光景點的地區確診病例密度較其他地方高出許多，如莫斯科、聖彼得堡與塞瓦斯托波爾（Sevastopol，克里米亞公投後成為俄羅斯第三個直轄市），南方的索契（Sochi，2014 冬季奧運及2018 世足賽舉辦地），同樣也是確診病例的高密度區。

疫情失控之深層因素：俄羅斯權力結構的問題

俄羅斯曾一度新冠肺炎確診病例每日都超過萬人以上，疫情失控的癥結已不絕對是俄國人對病毒缺少認知及輕忽防疫工作，更深層地顯示出俄國權力結構的問題，而其推波助瀾的因素為經濟結構過度倚重能源，以及公民社會也出現問題。

一、權力菁英結構問題：知識菁英的邊緣化

俄羅斯雖然在1993年12月通過以三權分立、多黨制、主權在民等典型西方憲政原則為主的俄羅斯憲法，也符合葉爾基（R. Elgie）所提出之「半總統制」定義，即「半總統制即是一個政治體制（regime）同時擁有一位民選固定任期（fixed-term）的總統和一位對立法負責（responsible to the legislature）的總理與內閣」。俄羅斯政治在所述之憲法框架下，舉辦定期的總統與議會之競爭性選舉，但由於執政者掌握了一切資源，並且運用包括「控制選舉」在內等一切方法來維持執政地位，選舉的象徵性意義大於實質性的意義，因此被認為並非真正的自由民主體制，僅是一種准民主、或半民主的情況。

普欽執政20年，即便在俄羅斯憲法半總統制的框架下，這種高度人治的現象也讓西方學者認為是「政治威權」再現；也就是說，俄羅斯現今的體制得「歸功」於普欽政權（Putin Regime），而普欽政權是普欽與其背後的「權力菁英」所架構，其主要目的就是鞏固自身的權力。

但是，普欽政權的權力菁英結構中，知識菁英的邊緣化是最大的問題。前蘇聯時期的黨政菁英在俄國「菁英再生過程」中分為二種類型：政治菁英和經濟菁英；前者源於政治職位和聲望，後者則是基於對資本的控制，但前蘇聯的知識菁英卻被邊緣化，因為知識分子是民主的動員力量。隨著國家主義（statism）的

擴張，普欽政權對於統治菁英選用的標準更加著重於政治菁英與當權者的「互惠共生」(blat)，包括對當權者的政治認同、是否對其統治地位構成威脅，以及能否貫徹當權者的意志，也基於個人與派系、家族的關聯（也就是親信）或酬庸性質，而非知識、才能與實績功過。俄羅斯自獨立以來，其社會層級結構最大的問題就是中產階級 (middle class) 的匱乏，屬於中產階級的人可能不足 20%；而在一般民主國家，中產階級為一群曾受過良好教育和技能培訓、具有現代民主思想，或是真正參與過民主運動的人們，諸如醫生、律師、教師、科學家、工程師和其他專業技術人員，而他們卻在俄羅斯急遽的私有化過程中被刻意邊緣化。

鮮少有人知道，俄羅斯也擁有免費的健保體系，這是普欽為了向人民展示重視社會福利的政績，但是知識菁英的邊緣化也反映在薪資和醫療設備之上：俄羅斯醫師的薪資僅為平均國民年薪之 65%，醫療設備落後且嚴重不足。長期以來，醫療菁英與體系被當權者漠視，造成醫療人員短缺，無法因應疫情所需。

二、俄羅斯經濟結構問題

2006 年 OECD 將俄羅斯經濟發展模式定義為「資源型經濟」(Resource Based Economy)，此經濟發展模式或許短期可拉抬俄國整體的經濟成長，但若未仔細規畫未來發展，對長期經濟發展而言，反而會成為其他非資源產業的絆腳石且會使經濟成長趨緩，甚至停滯。

資源型經濟存在著不少「潛在」風險。一是總體經濟風險，國內經濟成長容易受外在環境衝擊影響，如果國際價格的迅速崩跌，可能會引起財政赤字，而去舉借外債。二是「荷蘭病」(Dutch disease) 風險，能源產業對資金與勞動力產生虹吸效應，牽制了非能源產業，尤其是民生工業的發展。第三則是特有的制度風險，因龐大的自然資源利益驅使，資源型經濟國家的政治環境多為動盪，常有叛亂或內戰產生，也由於大量的能源出口常伴隨著貪污舞弊，和所得分配不均與貧富差距拉大。以上三項風險就長期來看，容易導致經濟成長趨緩或下降。

airiti

而俄羅斯過分重視能源產業的經濟結構，已經成為了社會問題的毒瘤。首先，「虹吸效應」不僅排擠民生工業，也排擠著除了能源產業外的知識菁英。再者為經濟結構的脆弱性，更由於目前國際油價的大幅下跌，造成了惠譽（Fitch）國際評級在今年 3 月將其對俄國 2020 年國內生產總值（GDP）成長的預測從去（2019）年 12 月的 2% 下調至 1%，理由是全球經濟下滑、油價暴跌和盧布走弱。第三，貪污舞弊更使得目前對於疫情的紓困補助許諾無法有效兌現，大幅引起人民的不滿。

三、俄羅斯公民社會問題：控制傳播工具

對於俄羅斯人民而言，由於自 1991 年蘇聯解體後，政治經濟的動盪導致人民極度渴望安定、渴望秩序，甚至認為秩序可凌駕於民主價值。因此，人民的渴望成了統治菁英操縱民主的工具，而統治菁英為了自身權力的鞏固，除了更加擁戴普欽之外，還更進一步以媒體為工具，控制資訊傳播，尤其是電視，來做為其政策宣導與合理化的中介變項。

俄國由於幅員廣大，電視是唯一能普及全國大眾的傳播媒介，全境有超過 98% 的人會收看電視；它是政府用來「促進聲望」最重要的媒體工具。俄國政府對媒體系統採取多元化管控；聯邦電視台是由克里姆林宮及其代理人嚴格控制，為政治控制的重點工具。雖俄羅斯全國電視新聞可積極控制廣大的觀眾，但吸引觀眾得依靠蓬勃發展的電視娛樂。

另外，俄羅斯全國的網路普及率在 2017-2018 年急速上升，約佔全俄人口的 81%。行動上網用戶為 64%；但由於城鄉差距大、網速不佳，俄國人仍會使用電視來做為其最主要信賴的新聞來源。

在今年以來，國家控制的電視台本著自 2014 年以來的傳統，將觀眾的注意力從國內的困境轉移到其他國家的政治和經濟難題上；而面對此次疫情，媒體也將本國的問題輕描淡寫，並大肆報導歐洲、美國及義大利的疫情相對嚴重，強調歐洲和美國正處於危機之中，隨時都有可能崩潰。俄羅斯雖沒有試圖去掩蓋疫情，而但卻讓其他國家看起來像失敗者；相較之下，俄羅斯是相對有建設力的。

在此同時，俄國電視會轉播「音樂會」以支持及歌頌醫療人士，頌揚今日醫務人員所完成的壯舉與以前國家「戰時英雄」的氣概，一樣受人尊敬；但這僅止於歌頌，實際的醫療補助津貼卻仍如同空中樓閣般，可望而不可及。

結論

俄羅斯權力結構的困境在這次的肺炎疫情中表露無遺，並反映在普欽的支持率上。正如 The Moscow Times 上專欄經濟學者 Vladislav Inozemtsev 教授所言：「當局假裝自己在領導，而人民則假裝自己在遵守命令。總統將頭埋在沙坑裡時，災難不可避免地越來越近。」