

俄罗斯新冠肺炎疫情防控机制分析

费海汀 邹文卉

【内容提要】 新冠肺炎疫情暴发以来，俄罗斯的疫情防控机制运转总体不佳。由于苏联时期建成的庞大基础设施和卫生系统，俄罗斯暂未出现医疗资源挤兑现象，但疫情消退的动力明显不足。研究发现，疫情防控机制的运转效果与国家治理体系的建设高度相关。俄罗斯的疫情防控机制可以分为指挥决策、医疗保障、政策落实三部分。其中，指挥决策机制从疫情防控指挥部逐渐发展为总统、安全会议和国务委员会三重机制；医疗保障机制则表现为卫生部领导下以强势局署为中心平行运转的多个系统；政策落实则采取了联邦原则指导、地方自主应对的防控机制。总体而言，俄罗斯的疫情防控机制实质上是一种打破政府系统科层与条块关系，任由政治精英依托所属机构角逐政治资源的模式。这就使得俄罗斯在病毒测序、疫苗研发等前沿领域反应迅速，但需要协调合作的公共防控则明显滞后。

【关键词】 新冠肺炎 疫情防控 俄罗斯 国家治理

【作者简介】 费海汀，北京大学中国政治学研究中心助理教授；邹文卉，北京大学区域与国别研究院博士研究生。

新型冠状病毒感染的肺炎（COVID-19，简称“新冠肺炎”）自2020年年初开始在全球范围内肆虐，被世界卫生组织定性为继2019年埃博拉疫情之后第六次突发公共卫生事件^①。根据官方公布的数据，截至2021年9月22日，全球235个国家（地区）累计报告新冠肺炎确诊病例228 807 631例，死亡4 697 099人，累

^① Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV). [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

计接种疫苗 5 776 127 976 剂^①。世界各国在承受新冠疫情给公民健康、政治经济和社会心理带来巨大冲击的同时，也在不断完善本国应对新冠肺炎疫情的防控机制。

2020 年 4~5 月和 2020 年 12 月~2021 年 1 月，俄罗斯曾经两度出现疫情高峰，其中第二波疫情高峰尤为凶险，2020 年 12 月中旬日均新增确诊病例逼近 3 万例，最高点 2020 年 12 月 24 日新增确诊 29 935 例，是第一波疫情最高点 2020 年 5 月 1 日确诊病例数 11 656 例的近 3 倍。第二波疫情高峰的出现显示出，尽管俄罗斯第一轮疫情防控实现了短暂的控制，但是面向疫情长期发展的各项防控措施力度不足、成效不佳，整体疫情防控存在薄弱环节。另一方面，截至 2021 年 9 月，俄罗斯每日新增确诊病例也依然在 16 000~20 000 例区间徘徊^②，确诊病例数下降趋势并不明显，显示出疫情消退动力不足，随时有出现大规模疫情反弹的可能，且一旦出现反弹控制难度较大。

俄罗斯的疫情防控尽管收效不佳，但总体而言相对平稳，尚未出现恶性医疗资源挤兑的现象，同时在新冠病毒测序、药物生产和疫苗研发等领域也没有出现明显滞后。世界卫生组织发布的统计数据显示，截至 2021 年 9 月 22 日，俄罗斯联邦的总确诊病例数为 7 313 851 例，排在美国、印度、巴西、法国和土耳其之后，位列第五；死亡 115 116 人，排在美国、巴西、印度、墨西哥、英国和意大利之后，位列第七。在经济方面，通过与七国集团成员国 2020 年 GDP 情况的比较可以发现，俄罗斯经济倒退幅度相对于英国、法国等成员国而言较小，在没有根除新冠肺炎感染的大前提下基本维持了政治经济和社会民生的稳定。作为人口过亿、全球国土面积最大的国家，俄罗斯对疫情的控制措施与绩效值得深入研究。

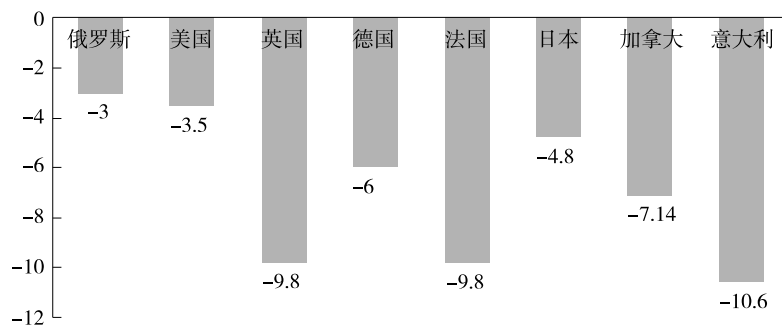


图 1 2020 年俄罗斯与七国集团成员国 GDP 同比下降幅度 (%)

资料来源：各国财政部官方网站。

① WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. <https://covid19.who.int/>

② Коронавирус: статистика. <https://yandex.ru/covid19/stat>

应对新冠肺炎疫情此类重大的社会公共危机，各国采取的运行机制可以从指挥决策、医疗保障和政策落实这三个方面来进行分析。本文将从以上三个角度出发，介绍俄罗斯此次新冠肺炎疫情防控的运行机制及其特点。

一 指挥决策机制：从政府到总统

（一）新冠肺炎疫情防控指挥部

2020年1月末，相关科学研究已经确认新型冠状病毒存在“人传人”现象，且其传染能力较强，因此疫情存在社区传染与大规模暴发的可能。1月27日，俄罗斯总理米舒斯京召开新冠肺炎疫情防控专题会议，决定组建新冠肺炎疫情防控指挥部（Оперативный штаб против коронавируса），由副总理戈利科娃担任负责人，并责令俄罗斯联邦消费者权益保护和公益监督局（以下简称公益监督局）提交关于防止新冠病毒输入与传播的计划草案^①。该防控指挥部也成为了俄罗斯最早组建的系统性防控新冠病毒带来的疫情风险、具有组织协调和指挥统筹功能的领导小组，其成员包括公益监督局局长波波娃（Анна Попова），来自紧急情况部、对外情报局、交通运输部、卫生部等部门的负责人，以及来自俄罗斯国际航空公司等航空运输公司的总经理，共计12人。

新冠肺炎疫情防控指挥部的职责包括收集新冠病毒的最新信息，为政府提供防控建议，协调各政府部门、商业机构和社会组织开展抗击新冠病毒工作，作出重大事件决定，搜寻与新冠病毒接触过的人员，向公众和媒体及时通报相关信息等。防控指挥部通过专门网站每日发布有关新冠病毒传播的流行病学报告，并且面向贸易航运、公共餐饮、酒店药房等经济部门发布运营建议以及有关终止国内外航空和铁路交通的通知。戈利科娃正是以指挥部负责人的身份于2020年2月20日正式宣布全面暂停中国公民入境俄罗斯^②，也经由防控指挥部协同消费者权益保护和公益监督局和卫生部，派遣俄罗斯医疗人员前往中国协助抗击新冠病毒。

^① О решениях по итогам совещания у Михаила Мишустина по вопросам профилактики и контроля за распространением коронавирусной инфекции. <http://government.ru/orders/selection/401/38863/>

^② Россия временно запретила въезд гражданам Китая. <https://www.kommersant.ru/doc/4260060>

（二）联邦政府新冠肺炎疫情防控协调委员会与国务委员会工作小组

2020 年 3 月 14 日，随着新冠肺炎传播范围进一步扩散，总理米舒斯京决定成立并亲自领导联邦政府新冠肺炎疫情防控协调委员会（以下简称“协调委员会”）^①，领导人行政级别由副总理升格至总理，规模也进一步扩大。协调委员会在原防控指挥部基础之上，还吸纳了来自联邦财政部、安全局、税务局、国防部、农业部、经济发展和贸易部、生物医学署、联邦中央银行等机构的负责人，共计 33 人，较之前的指挥部扩充近 3 倍，成员级别也有相应提升。值得注意的是，协调委员会的组成打乱了原有的“部—局—署”政府权力机构序列，跨层次地将生物医学署此类隶属于卫生部的次级强势局署也包含其中，使其能够与上级部门共同承担疫情防控的职责，也在此过程中为其提升自身政治影响力创造了良好机会。

协调委员会的权责范围除此前卫生部和消费者权益保护和公益监督局主要负责的医疗卫生领域之外，还进一步扩展至国防安全、经济贸易、社会保障等领域。协调委员会主席团核心成员主要负责医疗、经济、信息三大板块的工作：在医疗领域，副总理戈利科娃负责协调社会各组织，在公益监督局的协调安排下动员俄罗斯联邦卫生系统内各大医学科研所、流行病监测中心、医学高校和医疗机构，共同参与到疫情防控期间与医疗卫生相关的工作当中。具体而言，戈利科娃负责协同劳动部、卫生部、医疗组织、教育部等部门，落实隔离人员病假批准、社会保险金支付、新冠肺炎疫情防护科普等宣传保障工作，同时推动开展新冠病毒检测、传染病医院病床和重症监护室等医疗资源整合、医护人员组织调配、治疗新冠肺炎急需的体外肺膜氧合（ECMO）设备购买、疫苗研发生产等工作。在经济领域，第一副总理别洛乌索夫负责关注当前俄罗斯经济发展情况，包括油价、卢布汇率、进出口贸易、中小企业贷款帮扶政策等信息，在协调委员会会议上对此进行报告并给出相关建议，密切关注新冠肺炎疫情对俄罗斯经济形势造成的影响。在信息领域，副总理切尔尼申科负责检测公众舆情并且完善信息发布机制，其主要工作包括建立 24 小时信息中心、协调各部门和地方行政机构的工作、

^① Постановление Правительства Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 285 "О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации".

对社会经济指标、工业指标、消费品和医疗产品的供应情况进行全天候的跟踪等。切尔尼申科尤其重视个人防护设备的供给情况，以及与病毒检测和隔离措施相关的公众舆论和群众反馈，协助联系相关志愿组织进行有针对性的社会援助。

在组建新冠肺炎疫情防控协调中心之后，总理米舒斯金还督促联邦各部门以及地方各级行政机关设立新冠肺炎疫情防控综合指挥中心，基于各机关现有人员、环境、资金等实际情况制定防控方案，防止机关内部发生聚集性感染^①。总统方面也于3月15日宣布成立国务委员会新冠肺炎疫情防控工作小组^②，任命莫斯科市长索比亚宁（Сергей Собянин）为负责人，吸纳了来自协调委员会的多名成员，以及来自联邦海关局、联邦安全局的多名领导人^③。从职能上来说，国务委员会工作小组的主要任务并非负责具体的防控工作，而是一方面为总统提供更全面的防控情况和信息汇总作为决策参考，另一方面与总理负责的协调委员会协同工作，促进多方协商，推动政策落实。因此，国务委员会工作小组的建立使得以总统及联邦安全会议为决策中心、以协调委员会（政府）为运行主体、以国务委员会工作小组为协商平台的指挥决策体系架构更为完善，也标志着联邦对新冠肺炎疫情的重视程度进一步提升。虽然从命令发布的主体来看，防控指挥部（政府）与协调委员会（政府）之间在职能上存在一段时间的平行，但自2020年3月下旬开始，协调委员会就逐步取代了此前规模较小并且具有临时性质的防控指挥部的工作。对俄罗斯政府官方网站发布的会议纪要和政府文件进行统计分析的结果显示，新冠肺炎疫情防控指挥部自2020年1月26日起开始作出疫情防控相关重大决定。最后一次通过指挥部发布关于防止新冠病毒在俄罗斯联邦境内的输入与传播的决定是在2020年3月26日^④，期间防控指挥部共召开13次会议，累计发布12份会议文件，且全部集中在2020年第一季度。此后防控指挥部虽没有被正式取消，但已经不再以其名义召开会议或发布命令。协调委员会则于

^① В целях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции Михаил Мишустин поручил федеральным органам исполнительной власти создать ведомственные оперативные штабы. <http://government.ru/orders/selection/401/39206/>

^② О рабочей группе Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019 - NCOV. <https://docs.cntd.ru/document/564443237>

^③ Распоряжение о рабочей группе Госсовета по противодействию распространению коронавируса. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62990>

^④ О решениях по итогам заседания оперативного штаба по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации. <http://government.ru/orders/selection/401/39285/>

2020 年 3 月 23 日起第一次正式下达疫情防控的相关决议，此后疫情防治的领导重心也转向了协调委员会。截至 2021 年 4 月，协调委员会总共召开了 38 次会议并且发布 18 次会议文件，其中尤以 2020 年第二季度（17 次会议，6 份文件）和第四季度（9 次会议，6 份文件）这两个时段最为集中，正与俄罗斯 2020 年春季和秋季出现的两次疫情高峰时间段相对应。

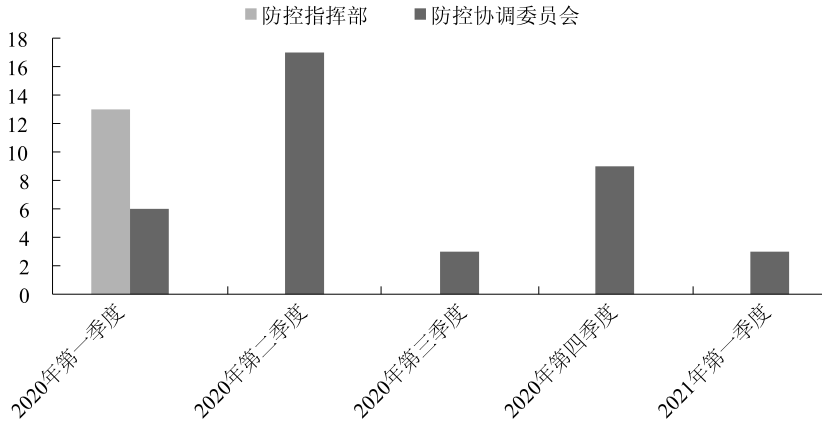


图 2 俄罗斯防控指挥部与协调委员会召开会议频次统计（次）

资料来源：俄罗斯政府官方网站，<http://government.ru/news/>

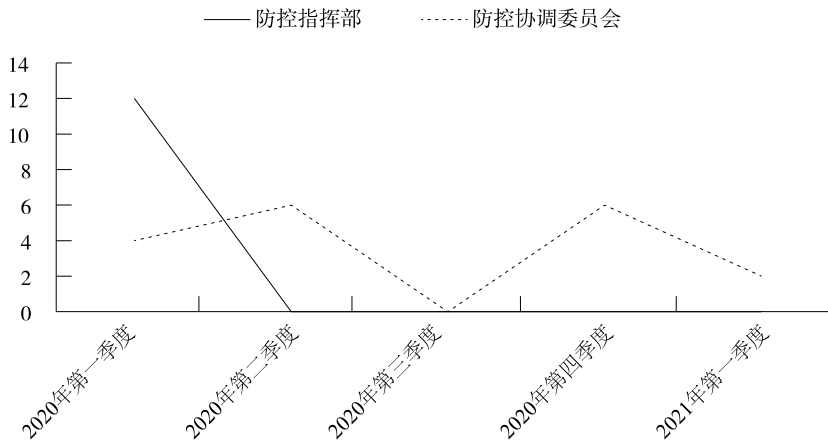


图 3 俄罗斯防控指挥部与协调委员会发布政府会议文件数量统计（份）

资料来源：俄罗斯政府官方网站，<http://government.ru/news/>

（三）联邦政府协调中心

新冠肺炎疫情防控工作需要政府在指挥决策层面构建涵盖经济、社会、政治、医疗等多部门、多领域的协调机制，进而在公共卫生危机期间充分调动资源以更高的效率和精确度作出反应，这一经验也促使联邦政府加紧完善政府各部门职能协调和信息共享机制。2021年2月，联邦政府宣布设立新的常设机构——俄罗斯联邦政府协调中心^①，作为联邦政府新增的协调和咨询机构，由副总理切尔尼申科领导。

协调中心是俄罗斯政府逐渐开启的新一轮行政改革中设立的新机构，此前没有与之类似的设置。尽管协调中心的主要任务并非抗击新冠病毒，但这一新协调机制的建立是基于目前新冠肺炎疫情防控积累的经验，其工作重点也是紧急情况下的政府部门协作和行政部门数字化转型。该中心的主要职责即对行政部门信息进行分析和汇总，建造一个“信息生态系统”以打通各个部门对运营信息的垄断，在突发状况中为政府整合信息、提供咨询、协调合作。机构内部划分为情报小组、战略小组、项目小组三个职能部门，旨在确保联邦行政机构在紧急情况下能够迅速协调俄罗斯联邦各组成实体和地区组织参与行动，形成专项联盟小组以解决问题，并且拟定俄罗斯联邦政府的优先任务，确保重点项目得以顺利开展，这一机构的设置可以被看作是应急响应工作的制度化^②。

疫情防控工作需要联邦政府各部门和联邦主体各级行政机构之间进行高效协作，这也使得联邦政府认识到必须搭建公共信息资源平台和行之有效的协调机制。但是需要指出的是，在新旧公共管理体制共存的情况下，政府内部行政结构叠床架屋、新旧并行也带来了一定的内部冲突风险，新增设的协调中心与其他部门可能存在的职能重叠和行政关系矛盾目前尚未得到充分讨论，因而引起了一些俄罗斯政治学者的不安^③。同时，联邦政府决心设置专门的信息整合和工作协调机构，也从侧面反映出当前俄罗斯政府部门各个条块间存在信息壁垒和利益分歧，在紧急情况下阻碍了公共事务的协同治理，以至于需要设置专门机构来强制打破部门壁垒。

^① Постановление Правительства Российской Федерации от 12.02.2021 № 171 "О Координационном центре Правительства Российской Федерации". <http://government.ru/docs/all/132931/>

^② Упражнения на координацию продвижения Правительство создает орган сохранения равновесия на больших скоростях. <https://www.kommersant.ru/doc/4703292>

^③ Там же.

(四) 总统与联邦安全会议

就指挥决策整体架构而言,根据 2010 年颁布的新版联邦安全法,俄罗斯总统和直接服务于总统的联邦安全会议是保障国家安全的整个决策机制的核心,因此各类工作机构都需要向总统和安全会议汇报工作并受其领导。总统和安全会议属于决策的第一层级,决策的第二层级则由新冠肺炎疫情期间发挥重要作用的工作机构组成,各层级工作机制主要有以下三种模式:

(1) 总统机制:权力总控

总统召集工作会议,各权力机构负责人则以集体(如协调委员会、国务委员会工作小组)或单独(如各相关部门负责人、各联邦地区领导人)的方式向总统汇报工作进展、疫情信息和防控难点。2020 年 4 月 8 日起,总统普京就陆续召开与联邦主体领导人的视频会议,全面听取各地区的防控情况和应对难点,指示政府总理对其中的部分问题予以重视并加以解决^①。在充分了解俄罗斯联邦各地区疫情防控措施推进情况后,普京通过发布联邦总统令以及对各地区和部门负责人作出专门指示,着重应对在防控过程中存在的突出问题^②。

(2) 安全会议机制:决策应对

疫情期间,安全会议通过召开工作会议的形式,向政府方面了解疫情防控推进的整体情况。2020 年 2 月 4 日,新冠肺炎疫情防控指挥部负责人第一次正式向俄罗斯联邦安全会议副主席德米特里·梅德韦杰夫(Дмитрий Медведев)汇报了疫情防控采取的相关措施^③。除此之外,安全会议也会围绕部分重点问题,召集政府及相关权力机构负责人参会报告。如 2020 年 8 月 3 日,俄罗斯联邦安全会议副主席梅德韦杰夫就“新冠肺炎疫情期间保障社会治安”问题召开视频会议,与会人员包括副总理切尔尼申科以及来自内务部,数字发展、通信和大众传媒部,联邦总检察院的多名领导人,共同讨论了新冠肺炎疫情期间打击违法犯罪

^① Совещание с руководителями субъектов Федерации по вопросам противодействия распространению коронавирусной инфекции. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63288>

^② 根据俄罗斯政府新冠肺炎疫情官方信息发布网站“消灭新冠病毒”(стопкоронавирус.рф)整理的政府文件清单,与疫情防控有关的联邦总统令共有 17 条,包括延长假期时间、决定对有子女家庭进行社会支持、为部分医务人员提供保险等全国性政策决议,以及明确地区领导人权责范围、督促展开新冠肺炎疫情防控的总体部署,其战略指导意义较强。

^③ Д. Медведев провел совещание по вопросам противодействия коронавирусной инфекции. <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2727/>

行为的相关工作^①。相对于总统机制直接掌控整个权力体系在突发事件期间的各项调整和变动，安全会议的职能更为具体，主要是听取情况报告、进行重要决策、解决重点问题。

(3) 国务委员会—协调委员会机制：多方协商

第二决策层级的各工作机构通过召开联席会议的方式加强沟通、协调工作、解决问题。2020年4月3日，由总理米舒斯京牵头召开联邦政府新冠肺炎疫情防控协调委员会主席团和国务委员会工作小组联席会议，对协助中国安排包机送返滞留海外的中国公民等重大问题进行讨论并作出相关决议^②。由于协调委员会成员索比亚宁同时兼任国务委员会工作小组组长，因此他作为两者之间的沟通桥梁，在历次协调委员会会议中，除了汇报莫斯科地区的疫情防控工作之外，还承担起与国务委员会工作小组沟通问题、协商合作的责任。在普京的指示下，协调委员会协同国务委员会工作小组在2020年5月12日前，根据各个联邦主体的疫情发展态势，正式拟定分阶段取消各地新冠肺炎疫情限制措施的建议书，确定分阶段取消限制的具体标准和先后顺序^③。

总体而言，俄罗斯总统和联邦安全会议通过召开工作会议的方式听取来自联邦政府新冠肺炎疫情防控协调委员会、国务委员会工作小组以及各联邦主体疫情防控领导人的工作报告和信息汇总，围绕重点问题召开专门会议听取报告，并对相关领域的政府部门和地区官员进行工作部署，部分重要决定则以联邦总统令的形式专门下达。从政府角度来看，一方面疫情防控期间单一突出了政府主导的协调委员会的执行功能，具体表现在其权责范围由总统界定、重大决策交由安全会议制定、沟通协商则须会同国务委员会研讨，因此疫情防控的整体方向和路线不由政府协调委员会决定，而是牢牢掌握在总统和安全会议手中；另一方面，疫情防控的整体布局被拆解为重点问题，交由政府相关部门和负责人分别应对。因此政府也随之呈现出职能分散和问题导向性的工作模式，难以全面地回应公共事件。这一做法看似能够更高效地解决疫情防控期间的各项专门问题，但也同时导

^① Дмитрий Медведев провел совещание по вопросу "Актуальные проблемы обеспечения правопорядка в период преодоления эпидемии коронавируса". <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2817/>

^② О решениях по итогам совместного заседания президиума Координационного совета при Правительстве и рабочей группы Государственного совета по противодействию распространению коронавирусной инфекции. <http://government.ru/orders/selection/401/39381/>

^③ Путин поручил подготовить план поэтапного выхода из самоизоляции с 12 мая. <https://www.rbc.ru/politics/28/04/2020/5ea843fe9a794738430f8681>

致政府工作失去协调性，各部门之间出现沟通不畅、信息错位、利益纠葛的现象，以至于必须设立联邦协调中心等常设机构的方式作为权力体系的“补丁”。

二 医疗保障机制：部门与系统

（一）卫生部与直属科研系统

俄罗斯医疗保障机制的运作结构可以归结为“一个部门、多套系统”。即以联邦卫生部为最高权力机关进行领导统筹，以强势局署如消费者权益保护和公益监督局、联邦生物医学署作为落实工作的重要机构，而卫生部和各强势局署又在纵向上各自发展出多套包含科研机构 and 医疗机构的平行系统。疫情期间，不同系统支持的科研机构和病毒检测中心负责进行病毒测序、药物疫苗研发，共同组成了覆盖整个俄罗斯联邦的医疗技术体系；不同层次的医疗卫生部门则分工协作，完成调配医疗设备、提供医疗保障、发布诊疗方案等工作。

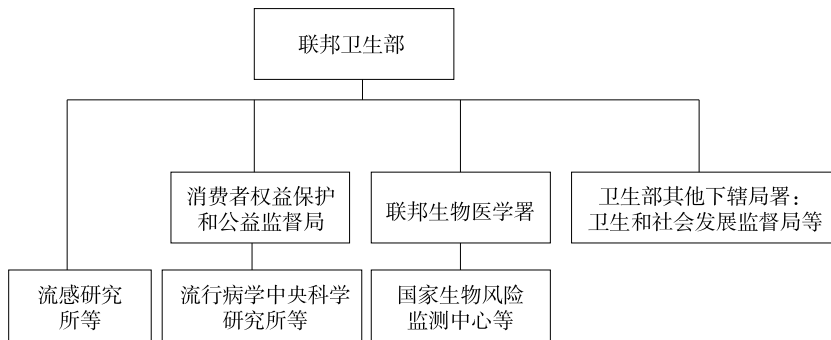


图 1 俄罗斯医疗保障体系

数据来源：作者自制。

俄罗斯联邦卫生部是联邦权力执行机关，负责医疗设备、医疗保险、药物流通、疾病预防、医疗科研等方面的政策法规制定和实际工作开展^①。疫情期间，卫生部长穆拉什科（Михаил Мурашко）自 2020 年 1 月 29 日起就参与到了最早对新冠肺炎疫情做出反应的防控指挥部工作之中，在医疗信息发布、医疗人员培

^① Приказ Министерства здравоохранения РФ от 12 ноября 2012 г. № 903н " Об утверждении Регламента Министерства здравоохранения Российской Федерации" .

训、医疗资源整合等方面发挥统筹领导和组织协调作用。例如 2020 年 4 月俄罗斯疫情高发时期，卫生部指示联邦医疗中心将部分床位进行重新配置以接收新冠感染患者，并且将重症患者转移到莫斯科其他专科医院进行治疗^①。除此之外，卫生部还负责持续更新并发布新冠肺炎诊疗方案，提供患有新冠病毒的孕妇、产后妇女和新生儿的诊疗建议，出台对急性呼吸道病毒感染进行药物治疗的诊疗方案，统计新冠疫情死亡病例等工作，并且开设了新冠病毒专门网站，介绍其症状和相关信息，同时进行问题解答、宣传预防措施^②。

按照法律规定，联邦卫生部直辖四大类的联邦国家预算机构^③，这些直接隶属于卫生部的国家预算机构共同搭建起了覆盖整个联邦区域的医疗科研基础体系。四类国家预算机构包括：（1）科研机构：负责进行医疗科学研究，包括国家血液学医学研究中心、国家放射医学研究中心、流感研究所、新西伯利亚结核病研究所等，共计 47 所；（2）教育机构：主要由各联邦主体设立的医学高校组成，负责进行医学人才培养输送和科学研究，包括各类医科大学、医学院、药学院等，共计 51 所；（3）医疗机构：包括各联邦主体的心血管外科中心、康复中心、高级医疗技术中心、神经外科中心等临床治疗和医疗技术中心，共计 23 所，除此之外还包括各类疗养院共计 32 所；（4）其他机构：涵盖与医疗相关的信息技术、保健宣传和行业监管等领域，包括信息技术和运营支持中心、医疗保健专业知识和质量监控中心等，共计 4 所^④。

在上述机构中，流感研究所（Научно – исследовательский институт гриппа）在疫情期间发挥了较大的作用。流感研究所属于四类机构中的第一类，即科研机

① Минздрав России: Пациенты перепрофилируемых федеральных центров продолжают лечение. <https://covid19.rosminzdrav.ru/minzdrav-rossii-pacienty-pereprofiliruemyh-federalnyh-centrov-prodolzhat-lechenie/>

② Коронавирус – симптомы, признаки, общая информация, ответы на вопросы – Минздрав России. <https://covid19.rosminzdrav.ru/>

③ 联邦国家预算机构指的是协助行政部门和地方自治机关在科学、教育、文化、医学、体育、就业等领域提供公共服务的非营利性机构，其运营经费主要来自于相应领域的国家预算和项目基金。此类机构通过开列预算、申请资金开展项目，超出预算部分需要自行承担。根据俄罗斯民法典（ГК РФ Статья 298. Распоряжение имуществом учреждения）的相关规定，国家预算机构也有权开展营利性活动，所得资金全部转入联邦财政部开设的常用账户形成专项基金，并为此后的活动提供进一步的资金支持。卫生保健领域的国家预算机构的预算资金除了来自专门设立的医疗基金和联邦医疗保险基金，还可以从慈善捐款和民众医疗服务支出中进行专项划拨。提供公共医疗服务的预算机构除了各大医院，还包括药物、预防、卫生和流行病等方面的专门机构，本文中列举的卫生部下属国家预算机构均属此类。

④ Перечень федеральных государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения Российской Федерации. <https://minzdrav.gov.ru/ministry/informatsiya-o-podvedomstvennyh-ministerstvu-zdravoohraneniya-rossii-organizatsiyah>

构，它成立于 1967 年，是苏联卫生部在“流感和类流感疾病”领域设立的专门科研机构，旨在进行病毒学、免疫学、流感和其他急性病毒感染的流行病学研究，并开发相应的预防和治疗手段。1992 年，流感研究所被归并至俄罗斯医学科学院，此后又于 2010 年根据联邦政府的命令从医学科学院中分离出来，转为在联邦卫生部的监督和领导下开展工作。2020 年 3 月 19 日，流感研究所的科学团队对一名感染者体内采集的样本进行测序，成功得出新冠病毒第一个完整的基因组，率先完成了新冠病毒的全基因组测序工作，为此后俄罗斯对新冠病毒毒株进行分析、开发治疗药物和研发疫苗提供了完整的内部数据。完成这一重要任务的团队正是流感研究所主导筹建的俄罗斯新冠病毒基因组测序联盟^①，该团队除了吸纳卫生部系统内部的生物医学专家，还引入了商业领域运转较为成熟的高科技实验室的技术人员^②，以及欧亚医师协会（Евразийская ассоциация терапевтов）的部分成员。自疫情暴发之后，该团队就开始实时跟踪病毒基因组发生的细微变化，进行测序编码，并及时将数据上传至国际科学界和世界卫生组织使用的 GISAID 数据库，积极参与到疫苗和抗病毒药物开发的全球协作之中。

以流感研究所为依托，联邦卫生部于 20 世纪 60 年代末 70 年代初进一步组建了联邦流感监测中心（Федеральный центр по гриппу），至今已持续运作 50 余年。以联邦流感监测中心为基点逐渐发展成熟的俄罗斯流感监测系统，如今已经成为世界卫生组织（WHO）创建的全球流感监测预警网络（GISRS）的有机组成部分，它一方面作为世界卫生组织认证的国家流感中心为全球流感监测系统提供数据，另一方面也是俄罗斯国家级监测和研究流行性病毒传播的中心，广泛开展有关流感和其他急性呼吸道感染的研究，出版预防流感的相关著作，并且举办科学研讨会等。在联邦流感监测中心的统筹和指挥之下，俄罗斯境内逐步建立起了流感监测实验室网络，包括 59 个地区流感研究基地，49 个病毒研究基地和 10 个全俄病毒预防研究基地，其主要任务是确保对俄罗斯的流感发生和传播情况进行实时流行病学监测，并对新发现的流行性病毒进行测序，以便尽早发现流行病毒的生成与变异，进而组织开展相应的疫情防治工作。上述病毒监测基地的数据每周上传通报给俄罗斯卫生部、俄罗斯消费者权益保护和公益监督局、世界

^① Российский консорциум по секвенированию геномов коронавирусов (CORGI). <https://corgi.center/>

^② 上述实验室和研究所包括负责生物材料样本采集的“Helix”实验室、主攻传染病病毒结构研究的“加马列亚”流行病与微生物学国家研究中心、负责开发基因组测序应用程序和家用病毒检测试剂盒的“Parseq”实验室、以及对病毒基因组进行存储和生物信息学分析的“Skoltech”科学研究所。

卫生组织等机构，力求迅速发现流感病毒的变体并进行识别，研究相关药物，并就疫苗和药物生产提供专业技术建议^①。

（二）消费者权益保护和公益监督局与下辖科研系统

俄罗斯联邦消费者权益保护和公益监督局（Роспотребнадзор，以下简称公益监督局）是政府直接领导的联邦局^②。根据 2004 年颁布的联邦总统令，公益监督局承接了卫生部、经济发展和贸易部以及反垄断政策部的部分职能^③，成为包含了部分医疗卫生系统功能，同时兼顾消费贸易和反垄断政策的联邦局，其职责包括制定和实施消费者权益保护和流行病学方面的国家政策和法律法规。在公益监督局的组织协调下，俄罗斯各联邦实体内部已经建立了 84 个卫生和流行病学中心，在 285 个检查站内都派遣了专家小组进行卫生防疫检测，加强对流行性病毒输入和传播的控制。除行政管理部门和卫生与流行病学中心外，公益监督局还拥有 29 个研究机构、12 个抗疫基站以及 100 多个由公益监督局自行管辖的消毒团队，总共约有 11 万名专家在机构内工作。新冠疫情暴发初期，公益监督局就协同卫生部一起参与到防控指挥部、协调委员会的指挥协调工作之中，分工协作开展疫情防控。与卫生部进行资源调配、社会保障和医疗设备供给的工作重点不同，公益监督局更多地承担起了发布新冠肺炎疫情防控建议方面的任务，将防控方案细化到了实验室、住宅场地、餐饮设施、教育机构、交通工具、贸易企业等具体场景，出台了针对各类职业人员以及儿童老年等特殊人群的隔离方案和预防措施，同时负责拍摄宣传片，普及流行病防控的专业知识^④。

公益监督局系统同样包含一系列与之有直属关系的医疗科学研究所，其中最为重要的就是流行病学中央科学研究所（Центральный научно – исследовательский институт эпидемиологии，以下简称中央科研所）。该研究所前身是 1963 年成立的苏联卫生部下辖的流行病学中央研究院，1992 年增设了人类和动物传染病分

^① Научно – исследовательский институт гриппа имени А. А. Смородинцева. https://www.influenza.spb.ru/system/fc_flu/

^② 俄罗斯权力执行机构的架构模式实行联邦部、局、署三级管理体制，联邦部分为归总统直接领导和政府领导两类；联邦局和联邦署分为总统直接领导、政府直接领导和联邦部管辖三类。以卫生系统为例，联邦卫生部是政府领导的联邦部，下辖卫生和社会发展署、生物医学署、卫生和社会发展监督局等。消费者权益保护和公益监督局则属于政府直接领导的 12 个联邦局之一，其职能涵盖卫生领域，行政层级属于局级，接受卫生部级的指挥和监督，但是从管辖权而言直接隶属于政府，领导人为政府总理。

^③ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти".

^④ Рекомендации Роспотребнадзора для органов, организаций и специалистов. https://www.rospotrebnadzor.ru/region/korono_virus/rek_ros.php

子诊断实验室，为俄罗斯分子诊断发展奠定了基础。目前，中央科研所是俄罗斯研究流行病学问题的重要科学机构，俄罗斯卫生部和俄罗斯科学院共同成立的流行病学、传染病和寄生虫病科研委员会总部就设在该研究所之下。除此之外，以中央科研所的技术专家和医学研究设备为基础，在联邦境内建立了 8 个全俄流行病检测中心和 11 个实验室，是俄罗斯流行病毒检测和科研系统不可或缺的组成部分。

中央科研所下属的分子诊断中心（лаборатория молекулярных методов）自 2020 年 4 月 6 日起在莫斯科推行新冠病毒居家检测，使得莫斯科市居民可自费在家实现“无接触式”新冠病毒核酸检测，分子诊断中心专家也将前往现场指导居民进行涂片检查，1~2 日内即可通过邮件得到检测结果。该新型检测系统正是由中央科研所专家负责研发，其灵敏度和准确度都较高。根据公益监督局发布的官方数据，该系统可识别新冠肺炎早期患者和无症状患者，同时避免“假阴性”与“假阳性”结果。以莫斯科为试行点，俄罗斯此后逐渐在全国范围内推广这一病毒核酸检测系统，逐步扩大检测范围，降低公民申请门槛。2020 年 4 月 10 日，公益监督局负责人波波娃宣布，俄罗斯将于近期向欧亚经济联盟成员国提供可用于 5 万余次测试的新冠病毒核酸检测系统。根据公益监督局官方网站发布的消息，截至 2020 年 9 月 14 日，分子诊断实验室已经进行了超一百万次新冠病毒核酸检测^①，承担起了新冠疫情防控中核酸检测这一重要环节的主要责任。

（三）俄罗斯联邦生物医学署与国家生物风险监测系统

联邦生物医学署（Федеральное медико – биологическое агентство）前身是 1947 年苏联卫生部下属的第三总局，苏联解体后改组为联邦生物医学和极端问题管理局（Медбиоэкстрем），2004 年后该机构被联邦政府撤销，并在其原有基础上创建了现在的俄罗斯联邦生物医学署，依据法律规定由俄罗斯联邦卫生部直接管辖。官方文件显示，联邦生物医学署的职责同样涉及国家医疗卫生和流行病学监督，紧急情况下在医疗和卫生领域采取措施保障人民安全、建立并维护联邦医疗数据库、提供医疗保障服务等^②。根据联邦生物医学署官方网站发布的信息，该机构旗下现有 35 个科学研究中心在运作，其中 10 个从事生物医药基础科学研

^① Центральный НИИ Эпидемиологии Роспотребнадзора выполнил более 1 млн тестов на SARS – CoV – 2. https://www.gospotrebnadzor.ru/about/info/predpr/news_predpr.php?ELEMENT_ID=1539

^② Указ Президента Российской Федерации от 11 октября 2004 года № 1304 " О Федеральном медико – биологическом агентстве" (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 года № 1274).

究，并且在新冠疫情暴发后都设立了与新冠病毒研究相关的研究项目组 and 课题^①。

在疫苗科研和药物研发方面，俄罗斯联邦政府在 2020 年第一季度就批准给联邦生物医学署拨款 10 亿卢布以建立实验室，用以开发疫苗和进行传染病领域的其他研究。因此早在 2020 年 3 月 20 日，联邦生物医学署就宣布着手开发新冠病毒疫苗，并且创建了三种疫苗原型，测试结果在 2020 年第三季度初完成并正式发布^②。根据生物医学署官方网站发布的信息，自 2020 年 4 月份以来联邦生物医学署就持续收集新冠病毒感染者的血液样本用以开展免疫研究，并且建立了免疫血浆采购和临床应用协调中心，为联邦和地区的医疗机构和血液中心提供科研方案和诊疗建议^③。尽管俄罗斯国内第一个成功注册的新冠病毒疫苗“卫星 V”并不属于联邦生物医学署当时正在开发的疫苗序列^④，但联邦生物医学署并未因此暂缓疫苗研究的进度，而是与消费者权益保护和公益监督局、卫生部、俄罗斯科学院、俄罗斯联邦科学与高教部系统中各大医学研究所继续合作研发可供备选的疫苗品种。2020 年 10 月 13 日，公益监督局系统下辖的联邦预算科学机构“矢量”病毒学与生物技术国家科学中心（Государственный научный центр вирусологии и биотехнологии "Вектор"）研制的第二种俄罗斯新冠疫苗“EpiVacCorona”正式完成国内注册，并于 2021 年 1 月进入民用流通领域。截至 2021 年 4 月 8 日，俄罗斯已向 40 个地区发放近 230 000 剂“EpiVacCorona”疫苗^⑤。在俄罗斯科学院牵头召开的“疫苗与社会”大会的专家讨论中，联邦生物医学署副署长雅科夫列娃表示，当前联邦生物医学署致力于不断开发新一代疫苗，在疫苗效果、持续时间、副作用等方面作出改进，持续扩充疫苗研发和试验的后备军。

除此之外，生物医学署在抗新冠药物研发方面的表现也十分抢眼。2020 年 8 月，俄罗斯联邦生物医学署率先注册俄国内抗新冠类药物雷特拉根。该药物可以

① Вероника Скворцова открыла научно – практическую конференцию " Год с COVID – 19: итоги и перспективы". https://fmba.gov.ru/press-tsentri/novosti/detail/?ELEMENT_ID=42752

② ФМБА России получит первые результаты испытаний прототипов вакцины против коронавируса в июне 2020 года. https://fmba.gov.ru/press-tsentri/novosti/detail/?ELEMENT_ID=37899

③ Руководитель ФМБА России выступила с докладом на заседании президиума координационного совета при Правительстве РФ по борьбе с коронавирусом. https://fmba.gov.ru/press-tsentri/novosti/detail/?ELEMENT_ID=41139

④ “卫星 V”疫苗由俄罗斯“加马列亚”流行病与微生物学国家研究中心和俄罗斯直接投资基金共同研发，于 2020 年 8 月由俄罗斯卫生部注册为俄罗斯首款新冠疫苗，并于 2020 年 9 月 8 日正式投入民用流通。“加马列亚”流行病与微生物学国家研究中心是俄罗斯联邦卫生部下辖的联邦国家预算机构，隶属于卫生部微生物科学委员会，负责在传染病、微生物学、细菌遗传学、分子生物学和应用免疫学等领域开展科学研究。

⑤ ЭпиВакКорона вакцина от коронавируса, инструкция, состав. <https://epivakcorona.ru/>

预防或减轻新冠肺炎的并发症，是迄今为止世界上第一种进入临床应用阶段抗新冠类的阿片受体激动剂^①。至 2020 年 12 月 30 日，俄罗斯联邦生物医学署已经获得俄罗斯卫生部的正式许可，可以在旗下免疫研究所中对其开发的治疗新冠病毒药物进行临床试验^②，寻求更有效、更具有适用性的新冠病毒治疗药物，并结合新冠病毒感染者可能处于的多种特殊生理情况完善升级医疗诊治方案。

联邦生物医学署充分利用自身拥有的良好医学科技资源，在疫情期间协助开展了一系列大规模流行病学研究，其中包括为国家重点战略企业制定防控方案。2020 年 5 月，俄罗斯新冠肺炎感染人数急剧上升，联邦生物医学署协助俄罗斯重要的核能企业国家原子能公司，根据公司员工的工作环境和工作状态定制了疫情防控方案，以防止此类具有国家重要战略意义的企业内部发生大规模感染^③。与此同时，联邦生物医学署还在政府指示下对新冠病毒的免疫形成机制的遗传和临床因素进行了全面研究，面向俄罗斯联邦 54 个地区的 28 000 多名参与者进行了抽样调查，最终在 2020 年 12 月提交了新冠疫情流行病学研究报告^④，为此后开展疫情防控贡献了重要的参考资料。

作为联邦卫生部直接管辖的强势局署的领导人，联邦生物医学署署长斯科沃佐娃（Вероника Скворцова）于 2020 年 10 月正式成为俄罗斯联邦安全会议新冠肺炎疫情防控跨部门委员会成员，协助建立俄罗斯新冠肺炎疫情防控国家体系，负责研究新疾病的发生机制、监测疾病的传播、利用科学研究的成果分析和评估俄罗斯的集体免疫状况，进而提出改善安全措施的建议^⑤。2020 年 12 月，斯科沃佐娃在总理米舒斯金主持的联邦政府新冠肺炎疫情防控协调委员会主席团会议上发言，对俄罗斯在医疗卫生方面采取的各项防控措施进行了汇总报告，也从侧面反映出生物医学署在疫情防控中扮演着重要角色。

① 俄罗斯联邦生物医学署已注册抗新冠类药物。https://baijiahao.baidu.com/s?id=1674336867468734554&wfr=spider&for=pc

② ФМБА России получило разрешение Минздрава России на проведение клинического исследования лекарственного препарата для лечения COVID-19. https://fmba.gov.ru/press-tsentr/novosti/detail/?ELEMENT_ID=41576

③ ФМБА России обеспечило санитарно-эпидемиологическую безопасность на стратегических предприятиях РФ. https://fmba.gov.ru/press-tsentr/novosti/detail/?ELEMENT_ID=38841

④ Результаты комплексного масштабного эпидемиологического исследования SARS-CoV-2, проведенного ФМБА России в 2020 году. https://fmba.gov.ru/press-tsentr/novosti/detail/?ELEMENT_ID=41344

⑤ Вероника Скворцова вошла в состав межведомственной комиссии по борьбе с новыми инфекциями. https://fmba.gov.ru/press-tsentr/novosti/detail/?ELEMENT_ID=40540

以新冠肺炎疫情防控搭建起的相关制度和技术平台为基础，俄罗斯正进一步尝试设立常态化的生物威胁检测和卫生事件防控机构，而联邦生物学署也在制度化和常态化的探索中起到了引导性作用。早在2015年梅德韦杰夫出任总理时，俄罗斯政府就曾经拨款22亿卢布建立国家生物威胁检测综合中心（НИЦ МБУ），并计划于2018年建成。根据官方发布的职能方案，该中心将收集和分析有关俄罗斯和邻国危险病毒、细菌和流行病学威胁的信息，但其建设进程一直滞后于原计划。新冠疫情暴发之后，生物学署署长于2020年4月在报告中再次提及该生物危险检测综合中心，并提出“到2020年底，所有地区的实验室将逐步与该中心建立联系，这将大大提高解决预测和预测关键任务的效率，以快速应对生物威胁及其发生的风险”^①。2021年2月21日，梅德韦杰夫在联邦安全会议跨部门委员会关于建立疫情防控国家体系的会议上再次强调，要在联邦生物学署的基础上建立国家级别的检测中心，对危险病毒和细菌以及俄罗斯和周边国家的总体流行病学情况进行分析，全国5000余家医疗机构实验室都将与该中心协同工作，需要为他们搭建联合工作的良好平台^②。由此可见，俄罗斯联邦生物学署在疫情防控中不仅充分参与疫苗研发提供医学技术支持，其具有成熟的科研体系和深厚的资金、技术、人力、组织资源也使其在之后常态化的流行病学研究防控机制构建中占据了主导地位。

三 政策落实机制：统筹与自主

（一）地方主导防控

新冠疫情期间，俄罗斯防控政策执行机制采取的是地方主导模式，贯彻了中央统筹、地方自主的思想，即总统下达指令、政府总负责指挥，在地区层面则交由地方政府各部门负责人因地制宜制定防控方案。正如普京在“俄罗斯在召唤”国际投资论坛上所指出的，“我们不打算实施全面的限制，也就是使得经济、企业完全停滞的全国性封锁措施。如有必要，我们将根据医生建议和具体地区、城

^① В России предпринята попытка поставить под контроль будущие биологические угрозы. https://yandex.ru/turbo/ng.ru/s/kartblansh/2020-10-18/3_7992_kartblansh.html

^② Заместитель Председателя Совета Безопасности Российской Федерации Дмитрий Медведев провел заседание Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам создания национальной системы защиты от новых инфекций. <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2933/>

市的情况作出合理、有针对性的决定，在最大限度保障人民安全的同时维护企业和政府机关的持续运作。”^① 普京进一步指出，与新型冠状病毒斗争的主要责任将落在地方政府，因此确保各级政府之间的畅通互动非常重要，“我们首先需要在建立联邦政府、地区政府和市政当局之间的互动关系方面提供帮助”^②，联邦安全会议也在普京的授意下对地方疫情防控起到了领导和协调作用。

地方自主性在此次疫情防控中体现在诸多方面。2020 年 5 月 12 日公益监督局提出分三个阶段逐渐解除防疫限制性措施的建议之后，普京仍然强调各地方行政长官应根据疫情发展的具体形势采取相应的行动，各个地方的最终决定应由联邦各主体的行政长官在综合考虑后作出^③。最为典型的事例是疫情期间莫斯科市长索比亚宁有关进入“高度戒备状态”的决定。索比亚宁于 2020 年 3 月 5 日发布法令，宣布莫斯科进入“高度戒备”状态^④，并宣称其法理依据是 1994 年颁布的俄联邦法规第 68 号中关于保护居民和领土免遭自然和人为灾害法的相关规定^⑤。从具体内容来看，该条法规区分了日常活动、高度戒备和紧急情况这三种不同的管理运作模式，就紧急程度而言，高度戒备较之紧急情况而言响应等级较低，当局对公民行为限制程度较弱，且由于尚未正式宣布进入紧急状态，因此地方政府没有赔偿因防控政策而造成的任何损失的义务^⑥。然而，尽管索比亚宁所发布的市长令宣称进入的是“高度戒备”状态，对公民可能受到的经济损失不承担赔偿责任，但其实在对公民行为的限制程度上已经符合“紧急状态”的相关要求，包括强制居家隔离、确保对工作场所的工人进行体温测量、进入俄罗斯联邦之后要求进行信息报备等等，因此虽然该决定对于疫情防控而言大有助力，但在法理上仍然存在一定的模糊性和争议性。

尽管如此，俄罗斯 85 个联邦主体中的 82 个还是选择紧随莫斯科市的步伐，

① Инвестиционный форум "Россия зовёт!". <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64296>

② Там же.

③ Путин поручил подготовить план поэтапного выхода из самоизоляции с 12 мая. <https://www.rbc.ru/politics/28/04/2020/5ea843fe9a794738430f8681>

④ Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. N 12 – УМ "О введении режима повышенной готовности".

⑤ "6" пункта 6 статьи 4.1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68 – ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

⑥ 根据俄联邦法规，在高度戒备状态下当局应当收集有关紧急情况的信息、及时向民众介绍自我保护的方法、采取减少紧急情况发生时将导致的一系列破坏和损失的预防措施、组建行动小组开展地区行动进行预警、必要时补充物资库存等等。而在紧急情况下当局则有权限制人员和车辆进入特定领土，停止社会组织的活动，必要时让武装部队参与其中，同时公民也有遵守政府命令和相关行为规定的法律义务，并且有权就紧急情况下遭受到的健康和财产损失要求政府赔偿。

在3月中旬先后宣布进入高度戒备状态，只有布里亚特共和国、阿穆尔州和犹太自治州属于例外，于1月末2月初就进入了紧急状态。从地理位置和疫情发展历史来看，上述三个主体之所以早于莫斯科市采取应对措施，是因为它们地处俄罗斯远东和西伯利亚地区最南端，与蒙古和中国黑龙江接壤，自2020年1月底就需要应对防止境外输入的压力。总体来看，俄罗斯各联邦主体采取的自主防控行为存在着明显的效仿性和统一性，体现出地方政府一方面在基层面临严峻的防控任务和硬性要求，另一方面却缺乏及时有效的法律政策工具、资金技术支持和政策落实能力，使其不得不超出自身权限采取一些具有法理争议性和政策模糊性的措施以完成上级要求。俄罗斯地方政府的疫情防控模式并非由中央统一部署全国贯彻，由于地方政府能力区域间差异过大，部分强势主体（如莫斯科、彼得堡）选择的防控模式具有强大的影响力和示范效应，容易引发地方政府的大规模效仿，由此逐渐形成全国范围内地方政府防控的主导模式。

表1 宣布进入“高度戒备状态”的俄罗斯联邦主体列表

2020年1月至2月	2020年3月5日	2020年3月5日至3月10日	2020年3月10日至3月15日	2020年3月15日至3月20日
布里亚特共和国、阿穆尔州、犹太自治州	莫斯科市	诺夫哥罗德州	库尔斯克州、利佩茨克州、卡累利阿共和国、堪察加边疆区、乌拉扬诺夫斯克州、莫斯科州、圣彼得堡市、列宁格勒州、布里亚特共和国、哈卡斯共和国、哈巴罗夫斯克边疆区、别尔哥罗德州、下诺夫哥罗德州、科米共和国、彼尔姆边疆区、伏尔加格勒州、普斯科夫州	克拉斯诺亚尔斯克边疆区、斯塔夫罗波尔边疆区、沃格勒达州、加里宁格勒州、克麦罗沃州、库尔干州、摩尔曼斯克州、奔萨州、罗斯托夫州、萨马拉州、图拉州、涅涅茨自治区、楚科奇自治区、亚马尔-涅涅茨自治区、印古什共和国、卡拉恰伊-切尔克斯共和国、克里米亚共和国、马里·埃尔共和国、莫尔多瓦共和国、萨哈共和国（雅库特）、图瓦共和国、阿尔汉格尔斯克州、阿斯特拉罕州等
共计3个	共计1个	共计3个	共计15个	共计63个

资料来源：Справочная информация: "Коронавирус (COVID - 19). Введение режима повышенной готовности в субъектах Российской Федерации. Признание форс - мажором" (Материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349932/

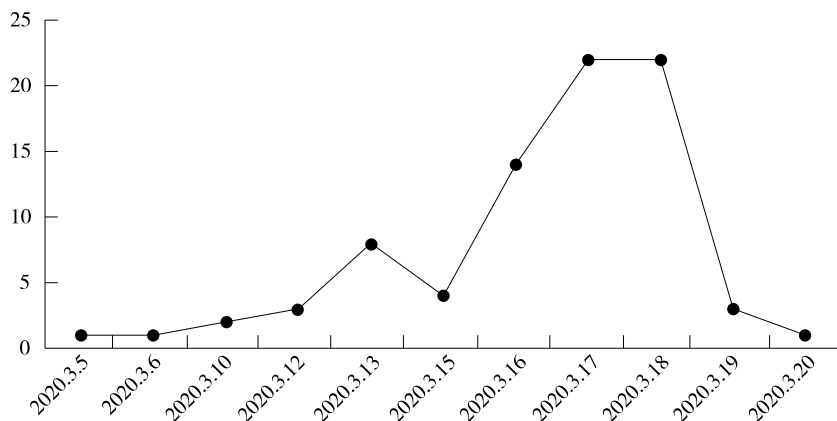


图2 继莫斯科市之后宣布进入“高度戒备状态”的俄罗斯联邦主体数量统计
资料来源：同表1。

(二) 中央统筹支持

俄罗斯在疫情防控中采取的地方主导模式，同样需要联邦在统筹协调以及资金政策方面提供支持，主要通过直接和间接两种方式得以实现。

联邦的直接支持指的是以各种方式缓解地方政府疫情防控中面临的财政压力，主要有以下两种形式。其一是给地方政府直接拨款，由联邦财政提供与抗击疫情有关的专项补助金，具有针对性地担负起地方政府在疫情防控各领域可能面对的大笔开支，包括为患者免费提供新冠病毒治疗药物、购买个人防护设备和病毒检测试剂盒、改善医疗机构的设备和技术条件、统一发放失业救助金等。例如总理米舒斯京于2020年10月29日的政府工作会议上宣布向地区拨付50亿卢布为新冠病毒感染者免费提供药品，并且划拨2亿卢布组建由传染病专家、心脏病学家和肺病学家组成的流动医疗团队，为疫情较为严重的地区提供专业建议和帮助^①。除此之外，联邦政府对儿童这一特殊群体格外重视，提供了大量的财政援助。从2020年6月起，政府决定为3~7岁的儿童发放每月津贴，其数额是该地区儿童最低生活费的50%，为此将划拨310亿卢布，为超过200万儿童提供补助^②。

^① Как помогают регионам в период распространения коронавируса. <http://duma.gov.ru/news/48336/>

^② Совещание по вопросам реализации мер поддержки экономики и социальной сферы. <http://kremlin.ru/events/president/news/63303>

其二是对联邦财政预算和地方财政预算方案进行修正，从而减少地方预算损失，减轻地方财政压力。在联邦层面，财政部长提出预算修正案，出台 2020 年联邦预算的执行细则^①，使得联邦政府能够在预算法案允许的框架内更灵活地对预算资金进行分配，并且增加了 1.8 万亿卢布的国家项目拨款，便于为新冠肺炎疫情防控提供必要的财政支持。受新冠疫情影响，地区财政和地方财政所依赖的企业所得税和财产税收入锐减，需要联邦提供大力政策倾斜才有可能度过难关，而预算修正案使得联邦政府能够顺利对预算资金进行重组，预留了 1 710 亿卢布以应对由于税收收入减少而产生的地方财政赤字，并且对经济困难的 10 个联邦主体提供 100 亿卢布的额外援助。在地方层面，总理米舒斯金于 2020 年 10 月宣布减免联邦主体的预算贷款，据俄罗斯国家杜马主席沃洛金（Вячеслав Володин）所说，这一举措能帮助地方政府节省约 780 亿卢布^②，以便将现有资金投入疫情防控相关的项目之中，在减少地方债务负担的同时刺激农业、制造业、基础设施建设等领域的投资活动^③。

间接支持指的是联邦出台保障社会民生、提供社会福利的全国政策以维持地方社会稳定，减轻基层政府在疫情期间的执政压力。此类政策从三个方面入手对疫情造成的社会危机进行控制，分别是疫情防控协助、公民社会救助和中小企业支持。（1）联邦政府出台针对特定群体或职业领域的防控政策或隔离措施，为地方政府进行疫情防控提供有力的政策和法律支撑。如 2020 年 3 月 25 日出台的一系列政策提倡居家办公、暂停公共集会、禁止聚集性就餐、遵守居家隔离措施等。对于不遵守防疫政策的情况，联邦进一步通过法律手段进行约束。疫情期间，俄罗斯行政法修正案中新增了有关“高度戒备状态”的条款^④，明确了公民健康领域私人活动的行政责任，规定若有违反紧急状态期间防疫措施行为规则的公民，在没有造成严重后果的前提下将处以 1 万 ~ 3 万卢布的罚款，如果危害到他人的生命健康则处以 5 万 ~ 15 万卢布罚款，官员、企业家和公司法人所接受

① О внесении изменений в Федеральный закон " О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году". <https://sozd.duma.gov.ru/bill/924684-7>

② Как в России поддерживают граждан в период COVID-19. <http://duma.gov.ru/news/48314/>

③ Как помогают регионам в период распространения коронавируса. <http://duma.gov.ru/news/48336/>

④ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (об уточнении административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации и усиления ответственности за осуществление незаконной частной охранной деятельности). <https://sozd.duma.gov.ru/bill/804768-7>

的处罚相应调高。情节严重者根据俄罗斯刑法新增条款，有可能面临 30 万 ~ 50 万卢布的处罚和两年监禁。(2) 为公民提供社会保障和救助，维持社会稳定。疫情暴发初期，总统普京就宣布采取一系列社会保障措施，包括延长六个月的残障和养老社会福利领取期限、增加失业救济金等^①。新冠疫情对俄罗斯造成持续性影响，联邦政府也在不断推出新的措施以稳定社会经济，包括延长企业和退休人员的债务偿还期限至 2021 年 7 月 1 日、为失业人员提供就业培训和工作援助、为参与新冠疫情防控的医护人员提供保险和提前退休的机会^②、颁布《远程劳动法》为减少人群聚集而选择远程工作的公民提供法律保障，以维护就业发展和劳动力市场的稳定等^③。(3) 对中小企业进行扶持，缓解疫情带来的冲击。俄罗斯的中小企业扶持计划从多个方面着手，包括下调中小企业社会保险缴纳费率、延迟缴纳处增值税以外的所有税项、提供针对中小企业的优惠贷款、启动预算为 1 500 亿卢布的短期优惠贷款计划^④，从而达到防止资金流向大中型企业，维护市场经济秩序的目的。

如上所述，联邦以直接或间接的方式，在资金、制度和社会层面为地方疫情防控提供了一定的支持，但是需要指出的是，在落实到地方政府层面时，上述支持措施仍旧面临着诸多问题，难以落到实处，进而导致地方政府采取不得已的自主应对措施。首先，俄罗斯财政收入划分的基本原则实行联邦 - 地区 - 地方三级税制，地区和地方政府的自有税收体量较小，收入与支出不平衡，在常规状态下维持运转都需要依赖联邦财政提供的资金援助和预算贷款。随着疫情到来，地区和地方财政税收大幅缩水，尽管联邦财政免除了联邦主体的预算贷款，并宣称可以因此产生 780 亿的资金结余用于疫情防控，但实际上只是消除了地方政府维持正常运转的一部分压力，并不足以进一步支持疫情防控的额外开销。在整体经济衰退的大背景下，恢复经济、保障民生、购置设备等工作都需要中央拨付专项资金才有可能开展。

^① Государственные меры по борьбе с коронавирусом в России. <http://www.zppinf.ru/covid-2019-rf.html>

^② Указ Президента Российской Федерации от 06.05.2020 № 313 " О предоставлении дополнительных страховых гарантий отдельным категориям медицинских работников ". <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202005060026?index=1&rangeSize=1>

^③ О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/973264-7>

^④ 徐坡岭：《新冠肺炎疫情对俄罗斯经济的影响：抗疫反危机措施、经济运行状况与增长前景》，载《新疆财经》2020 年第 4 期。

其次，联邦对地方政府防疫措施的法律授权和资金划拨呈现出的长达半个月的滞后，使得地方政府在政策和资金的“真空期”不得自主采取具有一定合法性争议的政策行为。从法律依据来看，直到4月1日，普京签署了一项联邦法律，授权俄政府有权宣布俄罗斯全境或部分地区进入高度戒备或紧急状态^①。从财政支持来看，4月5日，协调委员会主席团和国务委员会工作小组在新冠肺炎疫情防控联席会议后才决定由卫生部、财政部等机构共同起草政府关于新冠肺炎疫情防控预算拨款的草案，为地方医疗机构提供资金^②。4月10日，总统才正式责成联邦政府从预算中划拨出资金为地方抗疫提供必要的财政支持^③。

受到现实条件限制，此前地方政府在有限的资金和政策支持下为了实现疫情防控效果，其行政行为为具有较大的模糊性和非正式性。从另一角度来看，在法律和政策都存在缺位现象但疫情防控责任却迫在眉睫的时期，总统方面主动将防控权力下放至地方政府层面实则创造了悬置的政治权力空间，使得莫斯科、彼得堡等强势地方政府能够在充分发挥地方自主性、承担疫情防控责任的同时截取政治资源，达到扩展政治权力、提升政治影响力的目的。

（三）央地权责划分

俄罗斯对中央和地方在疫情防控方面承担的领导和职能事务有大致划分，但是在具体细则方面没有进行明确规定。总体上俄罗斯秉承的是中央统筹、地方自主的原则：中央根据疫情发展态势制定防控方针，具体工作则交由地方自行开展；中央根据地方反馈提供资金、政策和技术支持，但事务指挥权依旧交由各联邦主体内的地方政府掌控，联邦不予接管。

具体而言，联邦的工作主要集中在组织各部门制定疫情防控相关政策、根据疫情变化和最新的科研成果作出全国范围内的重大决定、统筹协调各领域资源防控疫情、督促各部门出台不同领域内的指导意见和防控草案、在各个领域为地方政府领导人提供政策和资金上的支持等。在地方层面，根据联邦总统2020年4月2日颁布的第239号法令，地方政府在疫情期间除维持日常市政各部门运转

^① Путин подписал закон о праве кабмина вводить режим чрезвычайной ситуации. <https://tass.ru/obschestvo/8136935>

^② О решениях по итогам совместного заседания президиума Координационного совета при Правительстве и рабочей группы Государственного совета по противодействию распространению коронавирусной инфекции. <http://government.ru/orders/selection/401/39381/>

^③ Путин поручил предусмотреть дополнительную поддержку регионам из федерального бюджета. <https://tass.ru/ekonomika/8208609>

外，需要着重承担三个方面的工作。其一，地方政府需要在管辖范围内根据当地实际情况颁布并执行一系列确保人口安全、防止疫情扩散的限制性措施和相关政策，包括作出进入高度戒备或紧急情况状态的决策。其二，及时响应联邦及下辖各个部门的要求，按规定暂停或限制不符合要求的工商业活动。其三，在管辖区域内进行适当的人员车辆流通管控，但地方政府并不拥有限制区域间交通，擅自封锁地方边界的权限。

由于要求较为宽泛，在防控政策具体落实过程中，地方政府难免出现权责不清或执行不当的状况，联邦则针对部分突出问题作出回应和调整。比如在疫情暴发初期部分地方政府在控制病毒传播的硬性要求下采取了一刀切的隔离政策，停止管辖地区内的一切经济生产活动并且封闭当地行政边界。针对这一做法米舒斯金在 2020 年 4 月 6 日的政府工作会议上提出严肃批评，责令地方政府采取的所有防控措施必须符合当地现实情况，并且与总统和联邦政府的决定保持一致。

总的来说，在疫情防控领域俄罗斯所采取的“地方主导”模式，使得地方政府的权责不仅限于目前官方公布的大致框架，而是需要根据实际情况不断细化，适应基层防控的具体要求。换言之，在联邦划定的地方政府权责之外，仍旧留有大量未经确定、可供争夺的政治资源，使得地方政府必须在综合考虑疫情发展情况和未来趋势如何、自身政治资源能力处于何种等级、同级政府采取何种防控模式等问题的基础上，对这一部分政治资源进行尽可能地争夺和截取，以保障自身的发展地位。另一方面，联邦权力核心有选择性地对地方自主性决策或是态度暧昧，默认允许（如莫斯科市进入“高度戒备状态”的决定），或是批评整改，严肃规范跨越权责边界的情况（如地方政府完全关闭边界的决定），而这在某种程度上也加强了处于权力核心的总统和安全会议行使自由裁量权的能力，使之能够更好地维持自身的统治地位不受疫情期间全面危机的影响。

四 总结：俄罗斯的疫情防控机制

本文对俄罗斯国家治理体系在疫情防控中的运转机制进行了梳理，一方面揭示其运作原理和特点，另一方面也在此过程中得以通过疫情防控的具体实践观察俄罗斯国家治理体系的功能特点和存在的问题，主要体现在以下三个方面。

第一，总统权力体系通过总统、安全会议和国务委员会三重机制，将疫情防控的总体布局分解为需要应对的重点问题，将联邦政府防控体系拆解为单独的部

门和个人。总统权力体系借此打破了科层（部、局、署）与条块（医疗、卫生、经济、交通等）、层级（联邦、地区、地方）的权力序列和责任体系，构建起以专门问题为导向的、交错复杂的众多连接渠道，而每一条渠道都有能力超越既有体系，在疫情防控期间直接汇集到总统权力体系，加强其信息掌握和政治控制的能力。与此同时，这也造成了部门之间、条块之间、层级之间、地区之间出现以竞争代替合作的现象，各机构主体都试图在公共事件应对过程中扩大既有权力和影响力，获得更多的资源倾斜，并最终导致疫情防控工作体系出现资源浪费、机构重叠、信息壁垒等问题，妨碍公共事件的协同治理。

第二，在无法扭转部门间竞争关系的情况下，联邦政府只能采取“机构补丁”的方式对部门间分散、隔绝的信息进行整合。通过设立联邦协调中心这一不属于传统部—局—署序列的常设机构，政府试图对各部门、条块、层级的信息进行整合，提升突发情况下的政府协作能力。然而，设立协调中心这一决定依旧是使用“打破权责体系”的办法来应对“打破权责体系”造成的问题，因此其虽是常设机构，但在本质上仍然是问题导向型的临时措施，如果不解决“政出多门”的根本问题，单靠构建新的信息整合渠道和协商合作平台，难以形成真正行之有效的疫情防控整体机制。

第三，当前俄罗斯疫情防控体系中存在放任部门间超越权责体系、自由竞争政治资源（如增强部门权力、列席重要会议、参与关键项目、拨款资金倾斜、自主制定政策）的“锦标赛”模式，没有形成上下贯通、权责清晰、执行有力的整体性疫情防控体系。现有模式的优势在于可以对部门和政治精英形成有效控制，不必在传达政令、分配任务、协调利益、平衡权责、监督落实等问题上耗费大量的行政成本，但相应地也只能保证以低成本的方式达到较低的疫情防控绩效。与此同时，这一模式导致两个相反现象的出现，即在容易出“政绩”的方面，如疫苗研究制备、病毒核酸检测、抗新冠药物研发等方面出现资源过剩的情况；而在容易出“问题”的方面，如社会防控、居家隔离、口罩供给等方面则出现资源缺乏的现象。因此，俄罗斯在2020年4月出现第一波疫情高峰时在应急处理方面表现尚可，但在第二波大规模持续疫情蔓延时则暴露出防控力度不足、成效不佳的问题。以上三个方面也使我们看到，要想长期应对疫情所带来的各方面挑战，提高疫情防控的绩效，就必须改善“政出多门”的现状，加强部门间协同工作，从根本上提升治理能力，完善国家治理体系。

（责任编辑 张红侠）